Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 8570275
Centre d'intérêt: 110

Québec (Province) Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire.

Rapport, mai 1979. 2, L'organisation et la gestion à l'université / Commission d'étude sur les universités, Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire. -- [Québec] : Editeur officiel du Québec, 1979.
x, 137 p. ; 28 cm.

Code: 37-10602. Notes bibliogr. à la fin de certains chap.

ISBN 2-550-00066-8

ISBN 2-550-00653-4

Cote Dewey: 378.714/03r Cote LC: LA/418/.Q3

Descripteur(s): *Changement *Adaptation au changement *Organisation administrative *Structure *Gestion pédagogique *Sélection des enseignants *Evaluation des enseignants *Recherche *Relations université-communauté *Service communautaire *Participation *Partage des pouvoirs *Universitaire (Niveau)

Le troisième volet du mandat du Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire porte sur la gestion interne de l'université. C'est cette question qu'aborde le livre deuxième du rapport, dont l'objet central est plus précisément: les problèmes du développement et du fonctionnement des structures d'organisation et de gestion des établissements universitaires.

Le Comité tente d'abord de cerner les principaux stades de l'évolution de l'organisation interne des universités québécoises et les caractéristiques actuelles des structures et des modes de gestion de ces universités (chapitres premier et deuxième). Le Comité examine ensuite les problèmes soumis à son attention, tant par les personnes rencontrées dont la collaboration a été sollicitée (chapitre III), que par le gouvernement lui-même dans les termes du mandat qu'il lui a confié (chapitre IV). Enfin, le Comité soumet, dans le dernier chapitre, quelques suggestions qui, sans emprunter nécessairement la forme de recommandations précises, n'en constituent pas moins des jalons d'une action susceptible d'améliorer la gestion interne.

Le Comité fait remarquer, en conclusion, qu'il n'a pas la prétention d'avoir effectué une étude exhaustive, ni même satisfaisante, des questions nombreuses et polymorphes qui touchent à l'organisation et à la gestion interne de l'université. Au terme d'un travail dont il constate les limites, il invite donc diverses instances (gouvernementales, institutionnelles, syndicales) à procéder à une analyse du fonctionnement interne des universités ainsi que des facteurs

externes qui lui sont associés.

Type de document: G
Notice(s) connexe(s): 8570273, 8570274, 8570276

EDUQ 8570275

Commission d'étude sur les universités

omité d'étude sur l'organisation du système universitaire

Partie II

Rapport — mai 1979

Gouvernement
du Québec

Commission d'étude sur les universités

EDUQ 8570275

Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire

Rapport-mai 1979

Livre deuxième

L'organisation et la gestion à l'université

Ce document a été préparé pour la publication par le
secrétariat de la Commission d'étude sur les universités

André Trudel, *secrétaire général*

Dépôt légal: 2e trimestre 1979
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2 - 550 - 00066 - 8 (édition complète)
ISBN 2 - 550 - 00653 - 4
Éditeur officiel du Québec, 1979

Gouvernement du Québec
Commission d'étude
sur les universités

Montréal, le 30 novembre 1979

Monsieur Jacques-Yvan Morin
Ministre de l'Éducation
et
Docteur Camille Laurin
Ministre d'État au Développement culturel

Messieurs les Ministres,

Conformément au mandat confié à la Commission d'étude sur les universités, le Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire a l'honneur de vous présenter son rapport.

Veuillez agréer, Messieurs les Ministres, l'expression de notre haute considération.

Édouard Pagé
Président du Comité

Membres du Comité

Monsieur Édouard Pagé
Président du Comité sur l'organisation du système universitaire
Professeur émérite de l'université de Montréal

Monsieur André Bernard
Politologue
Professeur à l'Université du Québec à Montréal

Monsieur Michel Doray
Conseiller en développement des ressources humaines à la Fédération des Caisses populaires Desjardins

Monsieur Valérien Harvey
Professeur titulaire au département d'administration et politique scolaires de la Faculté des sciences de l'éducation de l'université Laval

Monsieur Louis Poirier
Étudiant à l'Université du Québec à Rimouski

Madame Nicole Trudeau-Bédard
Avocat, Secrétaire général adjoint
Université de Montréal

Monsieur André Beaucage
Coordonnateur des activités et agent de recherche

Monsieur Robert L'Heureux
Secrétaire

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières v

Liste des tableaux x

Introduction 1

Chapitre I : La mutation rapide et la crise de croissance de l'université québécoise 5

1.1. Vingt années de mutations cumulatives 6
1.1.1. L'expansion des champs de connaissances 6
1.1.2. La démocratisation de l'accès aux connaissances 7
1.1.3. Les tentatives de planification 7
1.1.4. Les résistances et adaptations au changement 7
1.1.5. Une pause. . . à la croisée des chemins 10

1.2. Les mutations et les crises 10
1.2.1. Le rythme de changements et propension aux conflits 10
1.2.2. L'adoption de modèles exogènes comme adaptation au changement 11
1.2.3. Pour une réflexion critique 12

Notes du chapitre I 13

Chapitre II : L'organisation universitaire au Québec: ses caractéristiques de structure et de fonctionnement 15

2.1. L'alourdissement cumulatif des structures 16
2.1.1. La perpétuation de la structute de base dite traditionnelle 16
2.1.2. L'« incrémentalisme » structural 17
2.1.3. Le « gonflement » des organismes centraux 18

2.2. La confusion croissante dans le fonctionnement 19
2.2.1. La confusion croissante quant aux objectifs 19
2.2.2. La lourdeur croissante des processus et procédures 19

Notes du chapitre II 20

Chapitre III : Les problèmes 21

3.1. Les problèmes généraux 22
3.1.1. Les problèmes perçus par des analystes privilégiés 23
3.1.1.1. Des objectifs multiples et imprécis 23
3.1.1.2. La primauté des questions administratives sur les questions académiques 23
3.1.1.3. La lourdeur et lenteur du processus de décision 23
3.1.1.4. Le cloisonnement des structures 24
3.1.1.5. La double structure de représentation 24

3.1.1.6. La permanence relative des structures 24
3.1.1.7. La complexité de la structure 24
3.1.1.8. L'absence de sentiment communautaire 25
3.1.1.9. La présence croissante de l'environnement 25
3.1.2. Les problèmes soulevés par les mémoires présentés à la Commission . 25

3.2. Les problèmes relatifs à la gestion de l'enseignement universitaire 27
3.2.1. La gestion académique 27
3.2.1.1. L'hypertrophie de la fonction administrative 27
3.2.1.2. L'aggravation des tensions 28
3.2.1.3. Le recrutement des professeurs 28
3.2.1.4. La structure des enseignements 29
3.2.1.5. La gestion des programmes 29
3.2.1.6. L'évaluation périodique des professeurs 30
3.2.2. Les autres questions 31

3.3. Les problèmes relatifs à la gestion de la recherche 32
3.3.1. La mission de l'université 33
3.3.2. La définition de la recherche universitaire 33
3.3.3. Les modalités de la recherche universitaire 34
3.3.3.1. Le département 34
3.3.3.2. Les centres 35
3.3.4. Les infrastructures 36
3.3.5. Le financement 37
3.3.6. La politique de recherche 38
3.3.7. De plus 38

3.4. Les problèmes relatifs à la gestion des services à la collectivité 38
3.4.1. La définition 39
3.4.2. La gestion du service à la collectivité 39
3.4.2.1. L'organisation 39
3.4.2.2. La collaboration 40
3.4.2.3. L'accueil 40
3.4.2.4. La sélection 40
3.4.2.5. Le financement 40
3.4.2.6. L'évaluation 41

3.5. En bref 41

Notes du chapitre III 45

Chapitre IV : Les problèmes particuliers signalés nommément dans le mandat du Comité 47

4.1. La participation à la gestion de l'organisation universitaire 48
4.1.1. Les normes de la participation 48
4.1.2. Les matières qui font l'objet de participation 52

4.2. L'information et la gestion démocratique des universités 53
4.2.1. L'information institutionnelle 54
4.2.2. L'information journalistique 57
4.3. La répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les composantes .. 58
4.3.1. Le pouvoir institutionnel 59
4.3.2. La répartition interne des pouvoirs 59
4.4. L'adaptation des chartes et des statuts 62
Notes du chapitre IV 65

Chapitre V : Pour une amélioration de l'organisation et la gestion des universités 67
5.1. Les critères d'un système de gestion universitaire approprié 68
5.1.1. La connaissance de la nature particulière du processus de décision 68
5.1.1.1. Les organismes centraux 70
5.1.1.2. Les départements 70
5.1.1.3. Les unités fonctionnelles de support 70
5.1.1.4. La diversité des modèles de prise de décision 71
5.1.2. Les caractéristiques spécifiques d'une organisation universitaire ... 73
5.1.2.1. Les caractéristiques contextuelles 73
5.1.2.2. Les caractéristiques internes de systèmes 74
5.2. Guides pour l'action 76
5.2.1. Les orientations générales 76
5.2.1.1. La gestion décentralisée 76
5.2.1.2. La coordination coopérative plutôt que compétitive 77
5.2.1.3. La réduction des objectifs 77
5.2.1.4. Les mécanismes de contrôle favorisant les résultats plutôt que les moindres coûts 77
5.2.1.5. La réévaluation continuelle des activités et des structures . 78
5.2.1.6. L'assouplissement des mécanismes de gestion du personnel 79
5.2.1.7. L'invention de nouveaux mécanismes de concertation ... 80
5.2.1.8. Le perfectionnement des administrateurs 81
5.2.2. Orientations particulières 82
5.2.2.1. Les études et les recherches sur l'organisation et la gestion universitaires 82
5.2.2.2. La gestion de l'enseignement 82
5.2.2.3. La gestion de la recherche 83
5.2.2.4. La gestion des services à la collectivité 84
5.2.2.5. La participation et partage des responsabilités 85
5.2.2.6. La gestion de l'information 87
5.2.2.7. Les chartes et statuts 88
Notes du chapitre V 89

Conclusion 91

Annexe I : Quelques modèles d'analyse de la gestion universitaire et caractéristique de cette organisation 93

Introduction 94

1. Les modèles de gestion 94
   1.1. Le modèle bureaucratique (Weber) 95
   1.2. Le modèle collégial 96
   1.3. Le modèle politique 97
   1.4. Le modèle de la bureaucratie professionnelle (Mintzberg) 98
   1.5. Le modèle de l'anarchie organisée 99
   1.6. Le modèle du contrôle externe des organisations 101
   1.7. Conclusion 104

2. Les caractéristiques de l'organisation universitaire 106
   2.1. Des objectifs multiples et diffus 106
   2.2. La permanence et la stabilité relative 107
   2.3. L'activité personnalisée et individualisée 107
   2.4. La multiplicité des intervenants et niveaux très différents des interventions 107
   2.5. Des structures fortement différenciées et cloisonnées 108
   2.6. La base variée de pouvoir 108
   2.7. Le modèle de décision basé sur le consensus 108
   2.8. L'évaluation diffuse 108
   2.9. Conclusion 109

Notes de l'annexe I 110

Annexe II : Vers une définition de la notion de service à la collectivité 111

1. L'historique des services à la collectivité 112
   1.1. Avant le 20e siècle 112
   1.2. Le début du 20e siècle 112
   1.3. 1920-1930 113
   1.4. 1930-1950 114
   1.5. La décennie des années 70 115
      1.5.1. Les objectifs généraux de l'enseignement supérieur 115
      1.5.2. Les stratégies triennales 115
      1.5.3. Les réactions du Conseil des universités 115
      1.5.4. La position du Conseil supérieur de l'éducation 115

2. La définition des services à la collectivité 116
   2.1. Les diverses conception du service à la collectivité 116
      2.1.1. L'enseignement et la recherche 116
      2.1.2. Les services liés à la présence de l'université 116
      2.1.3. La fonction dite « de service à la collectivité » 117
   2.2. La définition du Comité 117

Notes de l'annexe II 118

Annexe III : L'évaluation des professeurs 121

Annexe IV : Les professeurs dans l'université 127

1. Les rencontres 128
2. Les points de vue 129
   a. À propos des rapports entre les professeurs et les « services » . 129
   b. À propos de la prise de décision 130
   c. À propos des tâches des professeurs 130
   d. À propos de la carrière des professeurs 131
   e. À propos des rapports entre les professeurs et les étudiants ... 131
   f. À propos de l'insertion du professeur d'université dans la société 131
   g. À propos de la syndicalisation des professeurs d'université 132
   h. En résumé 133
3. Les propos 133
   a. À propos des rapports entre les professeurs et les « services » . 133
   b. À propos de la prise de décision 134
   c. À propos des tâches des professeurs 135
   d. À propos de la carrière des professeurs 135
   e. À propos des rapports entre les professeurs et les étudiants ... 136
   f. À propos de l'insertion du professeur d'université dans la société 136
   g. À propos de la syndicalisation des professeurs d'université 137

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I : Classification de la recherche 35

Tableau II : Aide à la recherche de sources fédéraies, québécoises et privées 37

Tableau III: : Nature de la fonction de service à la collectivité 39

INTRODUCTION

Les jugements portés par les divers groupes en cause dans les conflits récents semblaient blâmer soit les administrations soit les syndicats de professeurs pour la plupart des problèmes identifiés dans le fonctionnement des organisations universitaires.

Bien sûr, plusieurs des problèmes de gestion des activités d'apprentissage, d'enseignement et de recherche sont indissociables des conditions régissant les rapports entre les groupes à l'université. Leurs responsabilités et leurs intérêts sont fondamentaux par rapport à l'évolution récente des universités québécoises et par rapport à leur devenir. Mais, il est bien évident que les choses ne sont ni aussi simples, ni aussi dramatiques que ne le suggère l'aspect caricatural qu'il faut souvent leur donner pour les souligner à l'attention publique.

L'université n'en est pas moins, sur plusieurs plans, dans un état de crise qui justifie la période de réflexion déjà amorcée et dont les travaux de la Commission d'étude sur les universités ne constituent qu'une étape.

Le troisième volet du mandat du Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire porte sur la gestion interne de l'université. Même si le mandat dudit Comité est distinct de ceux des trois autres comités de la

Commission, il les rejoint sur l'aspect de l'examen des problèmes liés aux structures de l'organisation universitaire et aux organes de gestion de l'ensemble d'un établissement.

Ainsi, il est évident que le Comité d'étude sur l'université et la société, par son travail relatif aux buts de l'organisation universitaire et à sa démocratisation, rejoint certains des sujets traités dans le présent Livre deuxième.

De plus, tant le Comité de coordination que le Comité d'étude sur la formation et le perfectionnement des enseignants — le premier, par ses indicateurs de l'avenir, le second par son examen de la gestion interne des programmes destinés aux enseignants et de la recherche en éducation —, rejoignent en partie l'objet premier de ce livre sur l'organisation et la gestion de l'université.

Le Comité a déjà abordé plusieurs questions relatives à la gestion interne de l'université dans le Livre premier. Les sujets furent traités dans la perspective du système universitaire québécois dans son entier. Mais point n'est besoin de rappeler que le financement, l'évaluation, la coordination et la planification sont autant de sujets liés de très près à la gestion interne. C'est donc dans le prolongement du Livre premier que se situe le présent Livre deuxième, même si le temps a manqué pour assurer toute la cohérence souhaitable.

Étant donné l'ampleur et la complexité des phénomènes reliés aux structures et aux modes de gestion des universités, de leurs liens avec les objectifs fondamentaux des institutions universitaires et des modes de gestion en usage dans les autres institutions, le Comité considère ce domaine comme un objet de recherche et de réflexion dépassant les moyens qui lui étaient impartis.

Plutôt que de restreindre le sujet aux exigences de ses moyens, le Comité a voulu situer son travail dans une perspective plus large où son apport ne constituerait qu'une amorce d'étude et de réflexion sur le sujet. L'organisation universitaire n'étant pas un objet figé, déterminé, son développement s'inscrit dans un processus qui doit bénéficier de l'apport coopératif de tous les partenaires internes et externes.

La réflexion de ces partenaires a besoin de recherches plus nombreuses et plus approfondies sur les structures et le fonctionnement interne de nos universités, et d'analyses plus poussés des significations des phénomènes observés. À défaut de telles recherches, il était difficile, pour le Comité, de situer avec une certaine justesse les observations présentées et les problèmes soulevés lors des audiences publiques de la Commission. Comment, par exemple, interpréter les plaintes formulées à l'endroit de la syndicalisation, de la bureaucratisation, de la centralisation des pouvoirs, et celles qui concernent l'information et la participation?

Afin de mieux situer ses propres observations, le Comité a cherché tout d'abord à établir certaines priorités dans les recherches et les discussions des sujets. C'est aux problèmes de gestion interne qui touchent de plus près les étudiants que le Comité a accordé la priorité. À cause de l'ampleur du traitement, le Comité a consacré un livre entier (Livre troisième) à la gestion de la vie universitaire et sociale des étudiants. Le Comité aurait aimé pouvoir apporter un développement similaire relativement aux activités des professeurs et des chercheurs en regard des structures de la gestion universitaire. À cause des limites de moyens et de temps, il a dû accorder moins d'ampleur à ces sujets qu'il a inscrits dans le cadre de la discussion de l'objet central du Livre deuxième : les problèmes du développement et du fonctionnement des structures d'organisation et de gestion des établissements universitaires.

Pour ce qui est du cheminement propre au Livre deuxième, le Comité a d'abord tenté de cerner les principaux stades de l'évolution de l'organisation interne des universités québécoises et les caractéristiques actuelles des structures et des modes de gestion de nos universités (chapitre premier et chapitre II).

Puis, afin de mieux distinguer les éléments d'organisation et de gestion spécifiques soit au milieu québécois soit aux universités, de ceux qui sont communs aux autres organisations, le Comité a cherché quelques points de repère dans les écrits sur l'analyse et la gestion des universités. Une synthèse de ces éléments théoriques est présentée en annexe à ce livre.

Elle sert à expliciter le cadre de référence du Comité et peut aussi favoriser une meilleure compréhension de l'organisation universitaire ainsi qu'une amélioration de sa gestion. Il s'agit là d'une des perspectives possibles dans une telle entreprise.

À l'intérieur de ce cadre, le Comité a ensuite examiné les problèmes soumis à son attention, tant par les personnes rencontrées dont la collaboration a été sollicitée (chapitre III), que par le Gouvernement lui-même dans les termes du mandat qu'il lui a confié (chapitre IV).

Enfin, le Comité soumet, dans le chapitre V de ce livre, quelques suggestions qui, sans emprunter nécessairement la forme de recommandations précises, n'en constituent pas moins des jalons d'une action susceptible d'améliorer la gestion interne.

Le Comité est conscient d'être parvenu au terme de son mandat sans avoir pu apporter tout le soin qu'il aurait voulu à la rédaction du Livre deuxième. C'est donc plus par souci de service envers ceux qui seront amenés à poursuivre l'étude amorcée que par satisfaction d'une œuvre bien au point, que les membres du Comité livrent ici le fruit de leur travail.

CHAPITRE I :

La mutation rapide et la crise de croissance de l'université québécoise

Quels sont donc les traits dominants du développement des universités dans notre milieu? En quoi les changements dans ces organisations sont-ils reliés à des phénomènes sociaux plus larges? Voilà l'objet de ce premier chapitre qui, sans prétendre à la vérité scientifique, peut permettre de mieux situer les problèmes actuels de l'organisation universitaire.

Qualifier de crise l'époque que vit présentement l'université est déjà devenu un cliché, tellement sont nombreux les domaines de gestion interne qui font l'objet de remise en question. Affirmer que plusieurs choses ne vont pas dans la gestion interne de la plupart des universités québécoises est même l'une des rares unanimités que l'on retrouve entre les partenaires de l'organisation universitaire.

Mais lorsqu'on en vient à vouloir identifier les problèmes et définir les orientations que devraient prendre l'organisation et la gestion des activités universitaires, les conflits atteignent bien vite leur paroxysme. Il en va de même pour la coordination à l'intérieur d'un établissement.

Plusieurs des éléments de la crise dans les universités gravitent autour de la forme qu'a prise l'organisation complexe des campus

universitaires et des méthodes de gestion qui ont été implantées au cours des dernières années.

Le Comité croit cependant important de situer les éléments de cette crise par rapport à l'ensemble du contexte dans lequel elle s'est développée et aussi par rapport aux conditions de l'évolution récente des universités québécoises.

Les deux hypothèses majeures du Comité pour tenter d'expliquer la crise des universités, du point de vue du thème principal du Livre deuxième, sont les suivantes :

A. Le rythme effarant des changements subis par l'université pendant une période de forte croissance est responsable, en bonne partie, des orientations d'organisation et de gestion inadaptées que l'on constate actuellement;

B. Le recours à des modèles exogènes sans adaptation suffisante aux particularités relevant de la nature d'une université engendre des conditions de fonctionnement improductives par rapport aux objectifs scolaires et sociaux de l'organisation universitaire.

La première proposition fait l'objet du chapitre premier, alors que la deuxième est sous-jacente au développement des autres chapitre de ce livre.

Dans le chapitre premier, le Comité identifie les diverses étapes qui ont marqué la période de vingt années de changements rapides de l'organisation universitaire et les mutations importantes de la société qui ont provoqué et accompagné ces changements.

1.1. Vingt années de mutations cumulatives

L'organisation universitaire d'après-guerre respectait le modèle traditionnel de l'université constituant un lieu privilégié du développement de la pensée intellectuelle, de la recherche libre naissante, le lieu de la formation de l'élite intellectuelle et sociale dans le cadre des professions libérales traditionnelles. S'amorçait tout juste le développement des facultés de sciences et de génie. Mais l'organisation universitaire aux effectifs fort limités s'accommodait assez bien d'une structure unitaire inspirée des organisations ecclésiales dont l'université était encore largement tributaire.

Ces structures s'harmonisaient avec les structures sociales du temps, les modes de gestion reposant largement sur les relations informelles et sur une autorité incontestée, souvent assumée par de nombreux clercs.

1.1.1. L'expansion des champs de connaissances

À la période antérieure marquée par une croissance plutôt lente des effectifs et le maintien de la fonction de perpétuation des élites peu nombreuses, a succédé une période de construction d'une université plus complète calquée sur le modèle nord-américain.

Les sciences et la technologie prirent de plus en plus de place. À la faveur d'un contexte économique favorable, on assista à la mise en place de l'infrastructure essentielle dans la plupart des domaines de l'activité professionnelle et scientifique. Devant le manque de ressources humaines qualifiées pour occuper des postes de professeurs, on tenta d'importer les talents requis et on investit même dans la formation à l'étranger de futurs professeurs québécois.

Cette période, se situant en partie avant 1960, prit un rythme d'évolution rapide avec les premières années de la « révolution tranquille ». Marquée par l'avènement au pouvoir de la première génération d'experts et de technocrates, cette période allait aussi être témoin d'une accélération de la promotion et du développement des connaissances scientifiques et techniques, grâce à la présence même de ces nouveaux experts et à leurs projets. Ceci eut comme conséquence l'expansion des champs d'étude et de recherche dans les universités québécoises.

Si on fait exception des remous — plutôt externes qu'internes — provoqués par la mise en place des sciences sociales, l'organisation universitaire absorba le développement de ces nouvelles unités sans trop de heurts. C'était encore l'époque où l'organisation reposait sur une fédération plutôt lâche d'écoles, de facultés et de départements, conservant tout de même une grande cohérence sur le plan admi-

nistratif et sur le plan des valeurs. L'agglomération était plus importante, plus fébrile, mais c'était encore la communauté universitaire dont les intérêts scolaires n'étaient pas perturbés par le développement pourtant déjà impressionnant de l'appareil administratif.

1.1.2. La démocratisation de l'accès aux connaissances

Cette phase en était une d'accélération de la croissance des effectifs scolarisés et de la prise en main par l'État des conditions de développement de la société québécoise.

Longtemps contenus par la résistance de la société québécoise à la modernisation, les effets de l'industrialisation, de l'urbanisation, du boom démographique d'après-guerre et de l'éclatement des communications allaient tous se manifester en même temps à la faveur de l'adoption, par le Québec, de l'idéologie libérale du développement économique.

L'économie du Québec était entrée dans le cycle nord-américain des années 60 où la demande en main-d'œuvre qualifiée était excédentaire par rapport aux disponibilités, et où les technologies importées exigeaient de longues formations techniques et scientifiques.

C'était l'époque de la réforme scolaire, du rapport Parent, de l'ouverture de l'université aux masses d'étudiants nouvellement scolarisés, à la formation et au perfectionnement des enseignants, ainsi qu'à la formation des adultes.

Avec l'avènement de la démocratisation de l'accès à l'université, cette période fut aussi celle des problèmes inhérents à la croissance et à la diversification sur tous les plans. Cette époque fut aussi celle de la mise sur pied de l'Université du Québec et de la concurrence exacerbée qui s'ensuivit entre les institutions. Ce fut l'éclatement du pouvoir fédéré et l'avènement des tensions entre secteurs, notamment sciences physiques et sciences humaines, facultés ou écoles professionnelles et départements disciplinaires. Ce fut l'époque des revendications des étudiants dont les aspirations individuelles et collectives ne trouvaient satisfaction ni dans le cadre universitaire qu'ils découvraient, ni dans la société tout entière qu'ils voulaient contribuer à changer.

1.1.3. Les tentatives de planification

L'accélération de la croissance des universités n'aura été possible qu'en vertu d'une volonté politique et d'une injection massive de fonds publics dans l'éducation universitaire. L'État a financé tout autant les universités à chartes privées que l'Université du Québec. Le contrôle des dépenses publiques s'imposait, ce qui allait donner naissance à des structures destinées à cette fin.

Mais bientôt, pressées de l'extérieur de rendre des comptes, invitées à s'adapter aux changements proposés par l'État ou suggérés par l'évolution de la société québécoise, les administrations universitaires virent leur système d'autorité ébranlé. Agitée de l'intérieur par l'affluence de nouveaux étudiants, l'université assistait à une diversification des valeurs et des intérêts. Ce fut le début d'un certain état de crise, qui allait accompagner la croissance effrénée et créer la nécessité d'organiser la coordination.

On assista à la croissance des organes de gestion centrale et à ses conséquences : la cristallisation de la gestion bureaucratique centrale et l'avènement des professionnels de l'administration. Ces officiers furent dûment mandatés par les chartes et status, et leurs pouvoirs s'accrurent par l'accès à une information stratégique et par le morcellement, tout aussi stratégique, des unités. Ce fut, en particulier, la phase du recul du pouvoir des professeurs, ce pouvoir étant diminué par l'autorité des administrateurs, d'une part, et par l'avènement du pouvoir des étudiants, d'autre part.

1.1.4. Les résistances et les adaptations au changement

Nous assistons ensuite à une phase très intense d'activités des administrations universitaires, tant à l'intérieur des établissements que dans le regroupement qu'elles se donnent, la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec. Études, plans d'action et opérations se concentrent sur la réforme des éléments de gouverne de l'organisation universitaire, ainsi que sur les systèmes de gestion qui en soutiennent la cohérence et l'efficacité.

Comment obtenir que, financée par l'État, l'université échappe à une direction étatique? Comment coordonner les mouvements internes d'une multitude d'experts aux orientations divergentes appartenant à des groupes d'intérêt divers, tous animés du désir de participer à la gouverne de l'université au nom de l'idéal démocratique?

La réponse était tout inscrite dans les modes d'organisation prévalant dans les autres institutions du milieu ainsi que dans les chartes universitaires. Il s'agissait de renforcer l'autorité hiérarchique et d'activer le développement des règles bureaucratiques formelles et les procédures de gestion, c'est-à-dire d'uniformiser, à travers toutes les parties de l'organisation, les règles de fonctionnement et les processus de décision.

On connaît les divers effets d'une telle réorganisation interne des universités; ils s'apparentent aux caractéristiques de tout phénomène de bureaucratisation. On peut retenir, entre autres, les phénomènes suivants : complexité accrue des réseaux de communication et distance plus grande entre administrés et administrateurs, dépersonnalisation des relations, apparition de liens entre les personnes et les groupes fondés sur des dispositions contractuelles ou quasi contractuelles plutôt que sur les affinités et sentiments qui animent traditionnellement les regroupements communautaires.

En ce qui concerne le professeur, par exemple, son statut, apparaît comme celui d'un employé soumis à une autorité administrative qui détermine l'orientation générale de l'université et impose les règles du jeu (promotions, mode d'évaluation, etc.). Toutefois, contrairement à l'employé de l'entreprise privée ou gouvernementale, le professeur semble toujours conserver une large mesure d'autonomie au niveau de ses activités d'enseignement et de recherche (définition du contenu, choix des thèmes de recherche, etc.) et il peut trouver « refuge » dans son département. Là, il lui est possible de développer un milieu à caractère associatif (association avec des collègues du département, d'autres départements ou d'autres universités) et dont le fonctionnement est en partie autogestionnaire.

Par rapport aux étudiants, la bureaucratisation et la rationalisation de la gestion s'inscrivent dans le processus de mise en place des règles régissant les relations de clientèles dans les grandes bureaucraties privées ou publiques. Les masses d'étudiants deviennent des masses de dossiers et de formulaires soumis au traitement informatique.

Les bureaucraties libérales tiennent compte des effets de dépersonnalisation et d'aliénation qu'elles produisent. Aussi voit-on apparaître, à tous les niveaux, une structure de participation à la gestion visant tout autant, sinon plus, l'apport nécessaire d'une information de première ligne qui ne serait pas disponible autrement. Nous traiterons plus en détail de cette structure de participation et des problèmes qu'elle a engendrés, dans le chapitre IV de ce livre.

La centralisation du pouvoir provoquée par la phase de bureaucratisation de l'organisation et de rationalisation des modes de gestion a suscité, au sein des universités, des réactions d'autant plus violentes qu'elle s'est implantée avec une vigueur et un rythme inusités.

Jusqu'à maintenant, c'est du côté des professeurs qu'est venue la réaction la plus forte, les étudiants ne pouvant compter sur une organisation collective efficace puisqu'ils étaient démunis de pouvoirs formels. Les professeurs pouvaient d'autant moins accepter l'imposition du nouveau système centralisé de gestion bureaucratique que ce système s'inspirait par trop de structures empruntées à des organisations étrangères au milieu universitaire et à sa vocation.

Cette réaction des professeurs doit aussi être située en rapport avec le développement du milieu social. De plus, le travail du professeur d'université était passé, lui aussi, par une période de professionnalisation qui l'affectait plus particulièrement, même si les changements étaient aussi en rapport avec toutes les mutations de l'environnement du professeur.

En effet, les membres du corps professoral, après avoir acquis les titres universitaires nécessaires à une carrière à ce niveau, sont partis à la conquête des attributs de l'« universitaire-professionnel » (publications d'articles dans des livres scientifiques, présentation de

communications devant des sociétés savantes ou dans le cadre de recherches, recours à une méthodologie rigoureuse et à un appareillage sophistiqué, etc.).

À l'« universitaire-intellectuel », qui était doté d'une large culture générale (maîtrise de langues anciennes et modernes, connaissance de la philosophie et de l'histoire, goût pour la littérature et les arts, etc.) et qui « servait » souvent la collectivité de façon bénévole (conférences publiques, consultation, participation à des associations et à des mouvements, etc.), a succédé, en quelque sorte, l'« universitaire-spécialiste », détenteur d'une compétence précise dans des secteurs bien délimités et salarié d'une organisation parapublique.

Aujourd'hui, le professeur communique habituellement ses connaissances à un public limité de pairs; et lorsqu'il transmet ces connaissances en dehors de ce cercle de pairs et d'étudiants, il le fait soit à titre d'expert, soit directement par voie de vulgarisation.

Les liens du professeur d'université avec l'organisation dans laquelle il accomplit son travail deviennent ceux d'un professionnel, dont les orientations sont plus tributaires de sa discipline et de la communauté scientifique externe que d'inspiration organisationnelle.

La professionnalisation du corps professoral s'est donc caractérisé :

1) Par la modification des attributs mêmes de ses membres (grade de doctorat, études postdoctorales, spécialisation des activités d'enseignement et de recherche, etc.);

2) Par la modification de ses relations avec les divers publics (développement de la « communauté scientifique » des pairs, apparition de la fonction d'expert auprès d'organismes externes);

3) Par la participation et l'allégeance aux standards universels de la discipline ou aux pratiques propres au domaine d'études et de recherches.

Dans l'université québécoise francophone, cette « professionnalisation » est relativement récente, de sorte que dans plusieurs disciplines, l'acquisition des attributs de l'« universitaire-professionnel » ne fut souvent pas une condition d'accès à un poste universitaire : l'obtention d'un Ph.D., la poursuite d'études post-doctorales, la publication des premiers articles dans des revues scientifiques se sont accomplies concurremment à la réalisation des tâches pédagogiques et administratives.

Dans pareille situation, comment les professeurs d'université pouvaient-ils se protéger des effets des nouvelles structures d'autorité et des modes de gestion menaçant d'envahir le champ pédagogique et de brimer la liberté universitaire?

Le mode d'adaptation aux changements de l'organisation universitaire adopté par les professeurs fut celui de la syndicalisation qui semblait le seul recours rapide dans les circonstances, puisqu'elle offrait un cadre juridique et revendicatif sûr, sinon idéal, pour tenter d'endiguer l'envahissement bureaucratique.

Au début, croyant assurée leur autonomie intellectuelle au niveau de l'enseignement et de la recherche, et au niveau de la vie départementale, les professeurs ont cherché à consolider et à améliorer, par le biais de négociations collectives, leurs conditions économiques. Mais, rapidement, en raison du processus de rationalisation du système universitaire entrepris à la fois par le ministère de l'Éducation et par chacune des universités, il est apparu que l'amélioration des conditions de vie intellectuelle (département) et la défense des intérêts économiques (syndicats) ne pouvaient être dissociées.

Les professeurs se rendaient compte peu à peu que la relation *bona fide* avec les anciens collègues que constituaient les administrateurs et la participation individuelle à la gestion courante de l'université ne suffisaient plus.

Ainsi, les professeurs, pour contrer une bureaucratisation inadaptée au contexte universitaire et pour protéger les acquis de la professionnalisation, allaient adopter un syndicalisme ferme, et s'affilier parfois à des centrales syndicales attitrées.

Selon le type de gestion vécu dans chacune des universités, on retrouve des regroupements qui vont des associations vigilantes qui signent sans heurts des lettres d'entente et possèdent un pouvoir réel sur la gestion, aux

syndicats de lutte où les négociations collectives ont requis des grèves, et dont la participation à la gestion, en tant que groupe, n'est pas formalisée.

1.1.5. Une pause. . . à la croisée des chemins

Cette dernière phase marquée par la syndicalisation et les grèves dans les universités est-elle terminée? Sera-t-elle encore marquée de soubresauts majeurs?

L'organisation universitaire s'est-elle installée définitivement dans ses structures et dans ses modes de gestion qui, à l'instar des autres institutions publiques et parapubliques, produisent le mode de relations industrielles avec les partenaires (travailleurs-clients-milieux)?

Doit-on considérer comme terminée l'époque des mutations ou s'agit-il d'une modification du rythme de changement de l'organisation universitaire?

La période actuelle nous apparaît cruciale sur le plan des modes de gestion, car elle peut nous entraîner dans la confirmation et la cristallisation de modes d'organisation et de gestion impropres à l'activité universitaire, ce qui pourrait produire des conséquences néfastes pour l'avenir.

Par ailleurs, l'université, étant aussi un lieu d'étude des organisations et des modes de gestion, demeurera-t-elle, elle-même, au stade des autres entreprises, sans contribution au progrès collectif en ces matières?

À cause de la lassitude qui peut entraîner la période fébrile qui vient de se terminer, à cause d'un certain attentisme créé par la formation d'une commission d'études, il apparaît important aux membres du Comité d'inviter tous les partenaires de l'université à poursuivre la réflexion critique sur l'organisation universitaire et sa gestion.

Car, si les mutations rapides d'une société et de ses institutions ont pu apporter des modes d'adaptation hâtifs et inadéquats, le ralentissement du changement ne devrait pas arrêter les efforts pour améliorer l'organisation universitaire.

1.2. Les mutations et les crises

Nous avons tenté de dégager les étapes du développement de l'organisation universitaire au cours des vingt dernières années. Ce qui frappe, dans cet examen, c'est l'extrême concentration de la période sur laquelle le gros de la croissance a dû être absorbé par des organisations universitaires qui, pour une raison ou pour une autre, étaient peu préparées à le subir.

1.2.1. Le rythme de changement et la propension aux conflits

On est souvent porté à négliger le rythme du changement comme source des problèmes et des crises de l'université, alors que ce facteur est constamment invoqué au niveau du Québec tout entier.

Le Comité considère que ce serait une erreur de ne pas tenir compte de l'extrême contrainte de temps imposée aux universités québécoises pour prendre en charge toutes les tâches qui leur ont été confiées. De plus, il faut considérer, dans l'analyse de la situation, les circonstances dans lequelles ces nouvelles tâches se sont présentées, ainsi que l'état de développement des appareils administratifs respectifs.

Est-il possible que bien des difficultés que connaissent les universités dans leur fonctionnement interne n'eussent pas existé si l'évolution s'était faite moins rapidement? Le système universitaire tout entier eût-il été moins perturbé si les organisations n'avaient pas atteint les dimensions et les caractéristiques que l'on perçoit aujourd'hui?

C'est une thèse semblable que démontre Neil J. Smelser(1) dans une recherche sur le système universitaire de la Californie. En effet, il associe la propension aux conflits dans le système universitaire californien aux processus créés par le taux d'accélération de la croissance vécue pendant les années 1950-1970. Pour cet auteur, les variables associées à la croissance, aux changements structurels qui l'accompagnent et aux problèmes d'autorité qui en inspire la gouverne, peuvent produire — et ont effectivement produit en Californie — cette propension aux conflits qu'on retrouve dans l'institution universitaire. Le conflit n'est

pas inévitablement relié à la croissance rapide, car tout dépend des mesures prises pour aménager cette croissance et des façons de transiger avec les personnes et les groupes affectés par les changements imposés par la croissance rapide.

Comme le souligne Smelser, la nature et l'intensité des conflits dans un système ne sont pas déterminées seulement par la position dans la structure sociale et l'orientation de groupe des parties en cause dans les conflits, mais aussi par la capacité du système ou de l'organisation, de supporter et d'administrer ces conflits.

On a identifié cette phase d'expansion rapide des universités québécoises. Or, la croissance par l'intérieur des institutions en place a été aussi une marque distinctive de cette phase, par opposition à la création d'universités nouvelles. De plus, la croissance s'est accomplie non seulement au niveau des effectifs, mais elle a constitué en même temps une ouverture nouvelle aux niveaux de la recherche, de la diversité des programmes, de l'élargissement de l'éventail des options, des méthodes pédagogiques et des services de support à l'enseignement.

Une telle prolifération de tâches, à un moment où, par surcroît, les aspirations sociales des professeurs et des étudiants étaient à leur paroxysme, et des valeurs nouvelles en effervescence devenaient des défis sans précédent et un fardeau très lourd pour les responsables de l'organisation universitaire. C'est ainsi qu'on a pu, dans bien des cas, avoir recours à des expédients qui n'ont pu être réévalués à cause du rythme de fonctionnement.

1.2.2. L'adoption de modèle exogènes comme adaptation au changement

Comme nous l'avons noté plus haut, la direction, le rythme et les modes de gestion de ces changements organisationnels ont correspondu à des modèles dominants dans l'environnement non universitaire et ont mené à la bureaucratisation, à la professionnalisation, à la rationalisation de la gestion, à la fois à l'intérieur des institutions et par rapport aux nécessités de contrôle étatique. Ces processus de contrôle des rapports entre les diverses parties de l'organisation complexe qu'est devenue l'université relèvent de réponses associées aux modèles culturels dominants dans notre société. Ces modèles dominants déterminent aussi les façons selon lesquelles groupes et organisations se comportent en période de croissance rapide.

Deux de ces modes que Smelser relève en Californie nous semblent avoir accompagné aussi la période d'expansion de nos universités, soit la concurrence et les rivalités. On note une concurrence entre institutions, entre organismes à l'intérieur des universités, pour l'obtention des ressources et pour l'innovation dans les programmes d'activités. Ceci s'est produit à tous les niveaux et a été fortement exacerbé par la présence d'un réseau universitaire à multiples composantes :

a) À l'intérieur de l'Université du Québec;

b) Université du Québec *versus* autres universités;

c) Francophones *versus* anglophones;

d) Universités anciennes *versus* universités nouvelles;

e) Universités urbaines *versus* universités régionales;

f) À l'intérieur du réseau des universités montréalaises.

Des rivalités ont surgi entre des groupes sociaux traditionnellement ou nouvellement associés à l'université. Ces derniers se sont joints à l'université à la faveur de l'éclatement de la structure monolithique de la petite communauté universitaire. L'organisation des pouvoirs respectifs des groupes désormais multiples et variés a donné lieu à d'autres manifestations de rivalité, d'autant plus que la différence entre ces groupes se situe tant au niveau des valeurs qu'à celui des tâches.

Or, le cycle des effets de la croissance dans les organisations universitaires — fortement axées sur l'enseignement — est peut-être plus fortement dépendant des forces homéostatiques que celui de toute autre institution sociale. Ainsi s'appliquerait le cycle typique suggéré par Smelser :

a) Existence d'un mécanisme de régulation à un moment donné;

b) Période d'expansion rapide, de compétition et de conflit qui rend le système ingouvernable par le mécanisme de régulation antérieur;

c) Crise de coordination et de direction;

d) Établissement d'un nouveau mécanisme de régulation.

Ainsi une institution (ou un système d'institutions), en expansion trop rapide, frise constamment le débordement de ses mécanismes de régulation et est obligée d'inventer de nouveaux mécanismes d'intégration et de gouverne. Ceci se produit souvent en période de crise, avec des conséquences qui deviennent permanentes aussi bien au niveau des clivages qu'elles engendrent dans les rapports qu'à celui des structures et modes de gestion que ces systèmes d'autorité implantent.

Le recours aux modèles exogènes empruntés aux organisations non universitaires ou aux universités étrangères a peut-être été un élément d'une certaine utilité. Mais ces modèles ne peuvent se substituer de façon permanente au développement réfléchi de modes endogènes, élaborés en coopération entre les partenaires et implantés de façon démocratique.

Quant au gonflement administratif pur et simple qui a été pratiqué dans nos organisations universitaires, il a déjà causé suffisamment de problèmes (examinés dans les chapitres ultérieurs) : une évaluation critique des structures et des organismes de gestion s'impose afin de rendre nos ensembles universitaires plus simples, plus clairs et plus faciles à administrer.

1.2.3. Pour une réflexion critique

Le Comité s'est demandé si la thèse de Smelser, exposée ici brièvement, n'était pas applicable au système universitaire québécois. Il s'est aussi demandé si elle ne pouvait expliquer des phénomènes observés, sinon à l'échelle du système dans son entier, du moins à l'intérieur de nos grandes organisations universitaires.

Sans vouloir transposer un système d'interprétation à une situation qui est certes différente et qui mérite d'être analysée pour elle-même, on peut à tout le moins retenir la nécessité de rechercher des schémas d'explication qui dépassent les lieux communs servis habituellement (polarisation idéologique, étatisation, dépersonnalisation, etc.).

Le Comité est d'avis que ce schéma d'interprétation peut aider à expliquer certains des problèmes de l'organisation universitaire et il le retient, tout en étant conscient que plusieurs autres problématiques pourraient être mises de l'avant pour expliquer de tels phénomènes selon l'expérience et les orientations des personnes.

Le Comité ne prétend pas apporter la solution. Il souhaite montrer la voie à une démarche de réflexion critique de la part de toutes les parties à l'entreprise universitaire, dans un esprit d'ouverture entre les groupes détenteurs de pouvoirs dans les universités, mais dont la légitimité est, en définitive, dans la société qui sous-tend cette même organisation. C'est d'ailleurs cette société qui, à l'heure actuelle, exige de l'organisation universitaire qu'elle s'explique et qu'elle résolve les problèmes qui la confrontent.

Il appert qu'il faudra non seulement avoir le courage d'identifier et de corriger les aberrations, découlant de situations de crise, mais aussi de se prémunir contre le futur en connaissant mieux les processus sociaux opérant dans les organisations de type universitaire.

Par exemple, peut-on prévoir les effets de la période qui s'amorce actuellement pour l'organisation universitaire? Si elle allait être marquée, en dépit des appels au contraire, par une « décélération » importante de la croissance, que se produirait-il dans les universités? Le cycle suggéré par Smelser serait-il valide aussi pour une situation d'inversion de la croissance? On peut d'ores et déjà prédire que le concept de « privation relative », que ce dernier a emprunté à De Tocqueville, pourrait se révéler valide pour analyser et expliquer le comportement des groupes qui seraient appelés à subir les effets de restrictions dans l'organisation universitaire.

Cette organisation, dont l'évolution a été fortement soutenue par les objectifs de la démocratisation, va-t-elle, au moment où elle accède à une période de stabilité relative, fixer ses orientations, ses modes de gestion et son

système d'autorité par rapport aux valeurs démocratiques et humanistes ou par rapport à celles, plus utilitaires et élitistes, du contexte économique dominant?

Dans les chapitres qui suivent, le Comité tentera d'analyser l'organisation et la gestion des universités en rapport avec les objectifs, les membres et les structures, en s'efforçant de mieux intégrer ces composantes de l'organisation dans sa démarche centrée sur les problèmes de l'organisation et de la gestion universitaires. On tentera de faire ressortir les problèmes en référence avec l'oscillation de notre système universitaire entre les valeurs égalitaristes et les valeurs élitistes qui imprègnent l'ensemble de la société.

Les diverses phases de développement de l'université québécoise indiquent que, contrairement à l'image qu'on s'en fait, les modes d'organisation et de fonctionnement ne sont pas figés définitivement. Même si certains éléments, souvent les plus visibles, sont demeurés stables en apparence et que d'autres n'évoluent que lentement, on peut reconnaître que, sur une période relativement courte dans notre milieu, l'université a connu des mutations importantes.

La première phase fut celle de l'« université-institution » vouée à la formation de quelques élites professionnelles, et à la petite communauté de quelques universitaires choisis se consacrant à la recherche et à la transmission du savoir. Puis, grâce à la poussée économique et démographique, la seconde fut celle de la grande organisation complexe dont les nombreux éléments ressemblent à ceux des grandes entreprises publiques ou privées. Au cours des deux phases il y eu plus que des transformations mineures.

On est passé brusquement à la structure complexe poursuivant des buts multiples et opérant de façon plus marquante qu'auparavant selon les prescriptions de grandes organisations. Sans rejeter les formes plus simples d'association de membres ayant des intérêts communs, les universités ont évolué dans le sens des systèmes d'interactions stables et structurées sur la base de positions, de rôles, de règles ordonnées à l'atteinte d'objectifs identifiés comme communs à l'organisation. Il s'agit d'une forme d'organisation du travail tellement répandue dans la société moderne qu'elle est plutôt définie comme étant le problème le plus grave qu'on identifie à l'université et celui sur lequel s'accordent la plupart des groupes.

Il y a donc lieu de croire que plusieurs des éléments de l'organisation et des modes de gestion sont inadaptés à la situation universitaire et qu'ils imposent des conditions difficilement supportables pour ceux qui ont à les vivre quotidiennement.

Pour mieux saisir le sens que prennent ces problèmes dans la vie des partenaires de l'université, il est nécessaire de cerner les problèmes perçus par les acteurs eux-mêmes. Ce sera l'objet du chapitre III. Auparavant, il y a lieu de tracer, un peu plus en détail, le portrait actuel des structures de la gestion universitaire.

Note du Chapitre I

1. Neil J. SMELSER, *Growth, Structural Change, and Conflict in California Public Higher Education 1950-70, in* N.J. SMELSER et G. ALMOND, édit., *Public Higher Education in California*, Berkeley, University of California Press, 1974, chap. premier, p. 9-141.

CHAPITRE II :

L'organisation universitaire au Québec : ses caractéristiques de structure et de fonctionnement

À la suite de la brève analyse de l'évolution de l'organisation universitaire dans notre milieu, il est apparu que plusieurs des facteurs de la crise actuelle de l'université québécoise peuvent être retracés dans les mutations successives de la société québécoise et de son système scolaire depuis 1960.

Au risque de paraître utiliser un cliché, il a semblé utile au Comité de faire cette analyse; on a trop souvent tendance à considérer l'université comme indépendante du contexte social plus large. C'est pourtant au cours des dernières années que le contexte social a marqué davantage les structures et le fonctionnement du milieu universitaire.

Le rythme du changement social et éducatif a été tellement rapide au Québec que l'université a eu peine à se tenir à jour et à adapter aux pressions de la croissance autant ses structures que ses modes de gestion. Comment aurait-elle pu, dans ces circonstances, opérer une réforme en profondeur de ses structures et de ses modes de gestion pour les adapter au nouveau rôle que la société lui demandait d'exercer?

Il ne faut donc pas s'étonner de retrouver, au cœur de la crise des universités, de nombreux problèmes reliés aux structures administratives internes ainsi qu'aux modes de gestion

souvent développés sous l'emprise de la résistance au changement. Bien souvent, ces problèmes relèvent aussi d'une adaptation ponctuelle et superficielle de modèles empruntés, en plus de l'ajout continuel d'éléments nouveaux sans réévaluation des anciens — on parle alors d'« incrémentalisme ».

Quelle est la résultante des modes d'adaptation de l'organisation universitaire et en quoi constitue-t-elle une réponse inadéquate aux défis posés au développement de l'université?

2.1. L'alourdissement cumulatif des structures

La période de croissance a créé une foule de besoins nouveaux auxquels les universités devaient répondre. Parmi ceux-ci se sont manifestés des besoins de places supplémentaires nombreuses pour répondre à des clientèles plus diverses, des besoins de spécialisations plus poussées, de diversification des programmes, etc.

Dès les premières heures de la réforme scolaire, ces nombreux besoins pouvaient être prévus et planifiés. Pourtant, lorsqu'en 1968, les pressions démographiques se sont fait sentir, c'est par le modèle de l'ajout de structures qu'on y a répondu. Citons seulement quelques exemples qui reflètent ce modèle d'adaptation.

Tout d'abord, l'Université du Québec aurait-elle été créée, en 1969, si les universités traditionnelles avaient offert moins de résistance au changement?

Si l'on considère le modèle utilisé par l'ensemble des universités pour répondre à l'intégration de la formation des enseignants, on retrouve encore cette réponse d'ajout de structures : programmes spéciaux, directions de la formation des enseignants, direction du perfectionnement, etc. La même réponse fut apportée aux besoins de la formation des adultes et de l'intégration du concept de l'éducation permanente. Dans la plupart des cas, il faut ajouter de nouvelles structures plutôt que d'opérer les changements d'orientation qui s'imposent.

Dans le Livre troisième le Comité fait une brève analyse du modèle de gestion dit « libéral » qui a marqué le développement des programmes et des cours; le résultat : des centaines de programmes et des milliers de cours ajoutés. Mais, la plupart du temps, les structures anciennes de cours ou de programmes demeurent, pour des raisons soit de résistance au changement soit d'incapacité d'agir au nom de justifications pédagogiques.

2.1.1. La perpétuation de la structure de base dite traditionnelle

La généralisation du modèle de l'adaptation par ajout à travers toute la gestion interne est d'autant moins étonnante qu'il s'agit là du mode d'adaptation de la structure de base demeurée essentiellement la même. On a ajouté sans réévaluer ni retoucher.

Un examen sommaire des textes législatifs et réglementaires concernant les universités révèle une grande diversité de situations. Toutefois, au-delà des différences caractérisant chaque institution, une étude réfléchie montre beaucoup de traits communs à toutes les organisations universitaires du Québec, comme si elles avaient été construites à partir d'un modèle commun.

Ce modèle comprend, au niveau le plus élevé :

- Un conseil d'administration, titulaire du pouvoir général d'administration et des pouvoirs résiduaires, composé de représentants des divers groupes intéressés à la gestion de l'université;
- Un comité exécutif dont les membres, nommés par le conseil, sont en nombre restreint et voient à l'administration courante de l'université;
- Une direction formée du recteur, des vice-recteurs et du secrétaire général;
- Un organisme spécialisé dans les questions pédagogiques, appelé Sénat, Commission des études ou Conseil des études;
- Une assemblée de professeurs, à voix consultative (sauf dans les constituantes de l'Université du Québec);

Ce modèle comporte ensuite, au niveau intermédiaire :

— Plusieurs conseils ou comités de facultés, de familles ou de secteurs;

— Plusieurs directions intermédiaires formées d'un doyen assisté de vice-doyens;

— Plusieurs départements ou sections regroupant des professeurs sous la direction d'un directeur;

— Plusieurs directeurs de modules ou de programmes d'études.

À bien des égards, l'organisation interne de l'Université du Québec respecte ce modèle encore qu'il soit dédoublé, en raison des deux niveaux d'administration (siège social et constituantes), et que pour sa partie supérieure, il se reproduise à deux niveaux sous des appellations différentes.

Le cas de l'Université du Québec illustre le lien à établir entre la crise des organisations universitaires et les réponses inadequates apportées aux pressions de changement d'orientation du fonctionnement des universités.

Dans les constituantes de l'Université du Québec, le modèle classique bâti sur le département comporte une deuxième dimension, du fait de ce qu'on appelle la double structure département-module. On a d'ailleurs, dans la plupart des universités, cette structure bidimensionnelle : direction programmes-département. À l'Université du Québec, on n'a pas retenu la structure intermédiaire des facultés — qui devait d'ailleurs disparaître dans le modèle bidimensionnel suggéré dans le rapport Roy de l'université Laval. Mais les familles ou secteurs, que président des vice-recteurs, lui ressemblent à maints égards. Les autres universités n'ont jamais pu enlever ce palier supplémentaire dans leur structure.

Cette structure de base n'a pas été modifiée au cours de la période de croissance rapide de nos universités, malgré l'avènement d'une nouvelle institution qui eût pu, avec un soutien plus marqué de la collectivité, offrir l'adaptation requise aux mutations recherchées.

Née dans le sillage des nouvelles valeurs de la participation, de l'autogestion, de l'engagement social et politique, cette université recrutait un personnel et une clientèle inspirés par une conception différente de l'université. Mais la structure de base, calquée sur celle des organisations traditionnelles à conseils d'administration et à hiérarchies fortes, pouvait difficilement permettre la réalisation des nouveaux idéaux, nécessaires, par contre, à la nouvelle institution pour assurer le dynamisme de ses débuts.

Cette nécessité d'utiliser au maximum l'ardeur et la vitalité des personnes pour relever les défis de l'Université du Québec à *Montréal fait dire à Léo Dorais*[1] *que « des circonstances ont empêché d'utiliser un mode de contrôle impersonnel et bureaucratique à ses débuts (UQAM) alors que l'évolution indiquera que ce mode deviendra non seulement possible mais préférentiel à compter de 1975 »*.

Ainsi, malgré les espoirs de changement de l'organisation et de la gestion universitaire créés par l'UQAM et les autres constituantes de l'Université du Québec, la nouvelle université devait obéir en grande partie aux impératifs du statu quo en matière d'organisation et de gestion, ces impératifs étant plus puissants que les impératifs du changement.

2.1.2. L'« incrémentalisme » structural

Malgré la création de l'Université du Québec, la croissance des effectifs et des activités universitaires a été complètement absorbée par l'hypertrophie des structures en place.

Lors de l'apparition de certains problèmes de taille, on pouvait procéder à des subdivisions fonctionnelles, mais toujours sous la même structure globale et les mêmes modes de gestion. C'est ainsi qu'on a divisé des secteurs (*v.g.* sciences pures-sciences appliquées, sciences sociales-lettres) ou des niveaux (études graduées-études sous-graduées).

Outre le grossissement des unités et leur subdivision fonctionnelle, il appert que l'absorption de l'expansion par les structures existantes a quand même créé de fortes pressions sur trois points de l'organisation universitaire interne :

a) La création de services pour des ensembles plus grands et plus diversifiés;

b) La multiplication des tâches liées à la communication organisationnelle et à la coordination;

c) La formalisation et la standardisation des règles de contrôle tant dans le secteur pédagogique que dans les autres secteurs.

Cinq catégories de services ont ainsi eu tendance à se développer pour répondre aux pressions de la période de croissance rapide :

a) Les services de secrétariat;

b) Les services administratifs au niveau de la gestion centrale;

c) Les services auxiliaires à l'enseignement et à la recherche tels que les bibliothèques, l'informatique, les presses;

d) Les services aux étudiants;

e) Les services d'entretien des bâtiments.

À l'exception d'une partie des services de secrétariat nécessités par le niveau infra-facultaire, la plupart de ces services sont venus grossir l'appareil de la gestion centrale, nécessitant même l'addition de postes de gestionnaires.

L'augmentation du nombre de personnes et la diversité des unités pédagogiques et administratives ont rendu nécessaires le développement de postes, et même de groupes d'animation et d'information, et la prolifération de textes administratifs écrits pour remplacer l'information orale de l'université plus petite. À l'instar des grandes entreprises, des unités de relations publiques ont vu le jour, en plus des préposés à la préparation des rapports. Ces derniers postes furent rendus nécessaires par les divers contrôles de l'État, dont le contrôle financier.

Avec la circulation des étudiants et des professeurs à travers les divers services scolaires et parascolaires, les modes de gestion diversifiés issus d'une tradition locale devenaient de plus en plus dysfonctionnels. De plus, certains secteurs, dont le développement s'était fait sentir plus rapidement (*v.g.* sciences physiques), avaient déjà défini des règlements et procédures uniformes dans chacun d'eux. Les pressions par le bas, pour l'égalité de traitement dans les services, et par le haut, pour l'ordre et l'uniformité, ont amené la formalisation des procédures et la standardisation des règles de fonctionnement dans l'ensemble de l'organisation universitaire. Cette dernière passait progressivement du stade de fédération de facultés ou de départements à celui d'organisation structurée et réglementée pour opérer de façon coordonnée dans la structure hiérarchique, en apparence simple, décrite plus haut.

Comme si cet alourdissement n'était pas encore suffisant, tout un arsenal de structures de consultation, de participation et de coordination horizontale de structures cloisonnées est venu se greffer sur cette prolifération d'organes de gestion. Ces commissions et comités, permanents et *ad hoc*, se chevauchaient souvent les uns les autres et, fait plus important encore, contrôlaient ceux qui leur étaient hiérarchiquement subordonnés.

2.1.3. Le « gonflement » des organismes centraux

Compte tenu de la prépondérance du mode de contrôle hiérarchique, l'addition de structures de gestion un peu partout dans l'organisation universitaire a créé ses propres besoins de coordination et de contrôle.

En cela, les organisations universitaires ont obéi aux lois qui président au développement et au fonctionnement des grandes organisations. À mesure qu'elles grandissent, se diversifient et deviennent plus élaborées, elles exigent une évolution et une complexité accrue des modes de contrôle social et des systèmes d'autorité qui régissent les relations interpersonnelles et intergroupes.

Comment les universités, aux centaines de divisions disciplinaires et administratives, ont-elles pu se conserver comme entité politique et cohérente et maintenir une unité de direction avec tous les changements qui ont accompagné la croissance?

Certaines organisations, optent pour la division en unités plus petites, maintenant un lien lâche de coordination entre elles. Mais cette orientation de décentralisation véritable est assez rare dans nos milieux dominés par les formes hiérarchiques. La solution la plus commune est plutôt le resserrement du contrôle et, son corollaire, le renforcement de l'appareil de coordination centrale.

Les universités québécoises n'ont pas échappé à cette règle de la centralisation qui, si elle comporte des avantages de management non négligeables, n'en amène pas moins des désavantages, dont certains sont dysfonctionnels par rapport aux intérêts de certains partenaires. D'autres désavantages se sont fait sentir sur l'organisation tout entière. Les coûts réels d'une telle opération peuvent se révéler très lourds non seulement sur le plan financier, mais aussi sur le plan de la productivité, les efforts d'atteinte des objectifs universitaires étant ainsi annihilés.

Mais quels sont ces « objectifs universitaires »? Ils sont devenus multiples et les conceptions qu'on s'en fait, diversifiées. Les critères utilisés pour évaluer l'atteinte des objectifs globaux de cette organisation étant par nature très imprécis, ils sont sujets à l'arbitraire et aux règles du fonctionnement politique qui régissent les relations entre personnes et groupes, aussi bien à l'intérieur des organisations que dans la société en général.

2.2. La confusion croissante dans le fonctionnement

La croissance effrénée de l'organisation universitaire n'a pas eu que des effets de prolifération et d'alourdissement des structures. L'organisation universitaire, pressée d'adopter de nouvelles fonctions, sollicitée par de nombreux groupes pour offrir de nouveaux produits et remplir toutes sortes de tâches, n'a pas toujours su résister à la tentation de se tourner dans des directions qui ne sont pas toujours compatibles avec ses orientations premières.

2.2.1. La confusion croissante quant aux objectifs

La croissance des campus a incité les universités à faire elles-mêmes certains produits qu'elles consomment, mais qui relèvent souvent d'autres entreprises de production.

Avec le resserrement des budgets, cette vulnérabilité aux sollicitations diverses aboutit à un état de crise. Car, pressée encore de développer de nouveaux services malgré les restrictions budgétaires, les organisations universitaires ne savent pas toujours quoi couper ni comment le faire.

Les responsabilités sont tellement diversifiées et morcelées qu'une partie de l'organisation ignore ce que fait une autre. Ceci amène une foule de duplications inutiles. En effet, malgré le resserrement des contrôles au sommet de la hiérarchie, le pouvoir est tellement différencié et diffus à la base, les intervenants tellement nombreux et disjoints, les consensus si souvent renversés, que c'est le pouvoir de sauvegarder les activités en place qui triomphe, même si souvent on ne sait plus trop bien à quels objectifs ces activités répondent.

2.2.2. La lourdeur croissante des processus et les procédures

La confusion du fonctionnement est encore augmentée par la prolifération des règles de procédures qui se proposent toutes de clarifier et de faciliter le fonctionnement. Mais ces règles sont tellement nombreuses et détaillées, elles changent tellement souvent, qu'elles ne deviennent utiles et apprises que par les spécialistes impliqués dans des relations continuelles entre les services qu'elles régissent. Les étudiants, les professeurs et les autres personnes appeler à transiger occasionnellement avec l'un ou l'autre des services sont perdus la plupart du temps. Si on réussit à trouver le bon endroit, on pourra peut-être avoir la chance de trouver aussi quelqu'un pour expliquer les procédures à suivre afin d'obtenir le service, à moins que ce ne soit pas pour reprocher à l'utilisateur sa méconnaissance des règles et procédures — le temps pour ce faire dépassant, bien entendu, le temps requis par le service lui-même.

Cette lourdeur des procédures crée une telle confusion qu'elle détourne souvent les usagers potentiels de ces services. Bibliothèques, presses universitaires, informatique et combien d'autres services sont organisés de telle façon qu'on a souvent l'impression qu'ils répondent à des objectifs administratifs internes plutôt qu'à des objectifs de service.

Règles, procédures, formalités et paperasses créent un tel engorgement des services qu'ils provoquent retards, erreurs, conflits et

mini-crises, congestion des canaux de communications, toutes choses qui exigent de nouvelles procédures à suivre. . . pour ceux qui persistent jusqu'au bout du dédale organisationnel et administratif des universités.

Note du chapitre II

1. Léo A. DORAIS, *L'Autogestion universitaire, autopsie d'un mythe*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1975, p. 11-14.

CHAPITRE III:

Les problèmes

Dans les deux premiers chapitres, le Comité a tenté de décrire la mutation rapide et la crise de croissance de l'université québécoise, ainsi que d'identifier ses caractéristiques de structure et de fonctionnement. Ce cadre de référence permet de mieux cerner les problèmes qui confrontent actuellement les établissements universitaires du Québec. Dans les pages qui suivent, on tentera d'inventorier les problèmes qui concernent plus directement les aspects généraux de l'organisation universitaire et de sa gestion.

La matière de ce chapitre a été tirée de sources diverses. Le Comité a tenu compte des avis provenant des mémoires soumis à la Commission d'étude sur les universités au cours du printemps 1978. De nombreux problèmes de gestion interne furent alors évoqués, débordant même l'inventaire dressé dans le texte du mandat du Comité [1]. De plus, les audiences publiques ont fourni l'occasion d'apports nouveaux.

Le Comité a aussi commandé diverses analyses à des spécialistes de la gestion. Ses avis proviennent également du compte rendu d'une série d'entretiens réalisés par des chercheurs pour le compte du Comité en décembre 1978. On en trouvera un bref résumé dans l'annexe IV.

Enfin, le Comité a pris connaissance de témoignages publiés au cours des récentes années par divers acteurs ou observateurs du système universitaire québécois, ou par des comités, commissions, conseils ou organismes du même genre, rattachés ou intéressés à l'une ou l'autre ou à l'ensemble des institutions.

Ces sources documentaires nombreuses n'ont cependant pas permis de connaître les points de vue de tous les groupes impliqués dans la gestion interne des établissements universitaires. Ainsi, le Comité n'a eu accès à aucun document en provenance d'employés de soutien (personnel des secrétariats des départements, par exemple), en provenance d'assistants à l'enseignement et à la recherche (correcteurs, moniteurs, démonstrateurs, techniciens, etc.), ou en provenance de chargés de cours rétribués à la leçon ou au « crédit d'enseignement ».

La liste des difficultés de gestion interne identifiées par le Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire à partir de la documentation disponible paraîtra sans doute incomplète aux yeux de ceux qui n'ont pas eu la possibilité ni le désir d'exprimer leurs propres points de vue à l'occasion des travaux de la Commission d'étude sur les universités.

Paradoxalement, tout en paraissant incomplète, cette liste de difficultés peut également paraître excessive aux yeux de quelques lecteurs, puisque ce qui constitue un problème pour les uns peut sembler aux autres tout à fait normal. En effet, c'est en fonction de critères particuliers déterminant ce qui est bon ou souhaitable que les gens voient ou ne voient pas de problèmes dans telle ou telle situation déterminée. Or, ces critères varient selon les caractéristiques de chacun et selon sa situation particulière par rapport à l'organisation définie d'un établissement universitaire.

Les gens comparent les situations auxquelles ils sont confrontés aux « modèles » qu'ils ont conçus pour définir ce qui devrait être.

Ainsi, l'acception même du mot « problème » est loin d'être univoque en ce qui concerne la gestion interne de l'université. En effet, l'identification d'un problème suit un jugement d'inadéquation relative de la réalité à ce que la nature de l'université exigerait. Or, la conception même de la nature de l'université varie selon la situation de chacun dont la formation, l'âge, la situation dans l'organisation ne sont que quelques paramètres. Il s'ensuit donc que certains aspects des structures et des modes de fonctionnement apparaîtront problématiques à quelques-uns, alors que d'autres se pencheront sur d'autres aspects.

C'est, par conséquent, avec une claire conscience des limites de l'exercice dans lequel il s'est engagé que le Comité aborde l'examen des problèmes qu'il a pu identifier à la lecture des passages qui, dans les documents disponibles, traitaient des activités d'enseignement, de recherche et de service au sein des établissements universitaires du Québec.

La décision même de cataloguer en quatre catégories les diverses difficultés identifiées — problèmes généraux, enseignement, recherche, service à la collectivité — et de les distinguer des problèmes associés à la distribution des pouvoirs, à la participation à la prise de décision et à la diffusion de l'information relève d'un souci analytique qui fait violence à la réalité étudiée où tout semble confondu en un réseau complexe d'interactions.

Il semble pourtant au Comité que le recours à des catégories, à des simplifications, est inévitable dès qu'on utilise un mode linéaire d'exposition tel un texte ou un discours. L'ordre dans lequel sont abordés les divers problèmes identifiés n'est même pas visible dans la réalité, mais découle des perceptions que le Comité a eues de l'importance de chacun d'eux dans les propos tenus par les personnes qui en ont traité.

3.1 Les problèmes généraux

Au niveau de l'ensemble de l'institution universitaire québécoise, le Comité a identifié un certain nombre de problèmes de gestion qui, même s'ils ne sont pas directement reliés aux trois fonctions de l'université, ne les affectent pas moins pour autant. Le Comité traite des problèmes relatifs à l'enseignement, à la recherche et au service à la collectivité dans la seconde partie du présent chapitre, alors qu'il consacre la première partie aux

problèmes qui se rattachent principalement à ce que l'on peut appeler la « gestion centrale » de l'université.

Dans le traitement de cette question, il est apparu important au Comité de distinguer ses sources. Tout d'abord, des chercheurs se sont penchés sur la gestion universitaire au cours des récentes années, à la fois au Québec et un peu partout à travers le monde. Le Comité a pris bonne note d'un certain nombre de ces travaux. De plus, il a demandé à un groupe de chercheurs de l'école des Hautes Études commerciales de Montréal d'effectuer une étude spéciale sur le sujet. Tout ceci a constitué le groupe des « analystes privilégiés ».

Le Comité a aussi voulu porté une attention toute particulière aux problèmes d'ordre plus général soulevés dans les cent vingt-cinq mémoires présentés à la Commission d'étude sur les universités lors de sa consultation publique. Il s'agissait-là d'une source très importante puisqu'elle émanait des personnes concernées par le devenir de l'université québécoise.

3.1.1. Les problèmes perçus par des analystes privilégiés

Les perceptions qui se dégagent de cette courte étude peuvent être structurées autour des éléments suivants.

3.1.1.1. Des objectifs multiples et imprécis

Tout d'abord, il appert que les objectifs posés à l'université sont nombreux et définis de façon si générale qu'ils se prêtent difficilement à une opérationalisation et à une évaluation précise. Ainsi, selon plusieurs, l'université est passée, au cours de son évolution, d'un objectif centré sur la communication du savoir aux étudiants, l'enseignement, à un objectif de développement du savoir, la recherche.

Plus tard, on a vu apparaître ce qu'on a convenu d'appeler le service à la communauté. Certains ajoutent que l'université poursuit de plus un objectif de service à ses membres, plus spécialement de service aux étudiants. Ce que tous soulignent, c'est que l'université poursuit ces quatre objectifs simultanément, sans déterminer quel est l'objectif prioritaire et quels sont les moyens pour rendre opérationnels les différents objectifs qu'elle poursuit.

Dans plusieurs universités, on s'interroge sur l'objectif le plus important : est-ce l'enseignement ou la recherche, ou les deux à la fois? L'université doit-elle être un lieu d'éducation de masse ou un milieu élitiste? Doit-elle favoriser un professionnalisme poussé, et par là fournir une réponse au besoin de professionnels de la collectivité, ou être un milieu de formation générale et de formation centrée sur la discipline plutôt que sur les besoins du marché? Enfin, plusieurs relèvent que les objectifs de l'université, non traduits en termes opérationnels, se prêtent difficilement à une mesure de performance ou de rendement.

3.1.1.2. La primauté des questions administratives sur les questions académiques

Dans l'expérience quotidienne des membres de l'université, on constate que les préoccupations administratives prennent le pas sur les préoccupations scolaires, les discussions étant surtout orientées vers des questions d'allocation de ressources, de structures, de postes, de mécanismes de contrôle, mais très rarement vers des questions de fond.

La plupart des intervenants font remarquer que le temps consacré à discuter des questions d'ordre administratif est beaucoup plus considérable que le temps consacré à l'examen des objets scolaires et des préoccupations intellectuelles susceptibles de renouveler la stimulation intellectuelle nécessaire au milieu universitaire.

3.1.1.3. La lourdeur et la lenteur du processus de décision

En raison de la complexité des milieux universitaires modernes, de leur grande taille et du nombre relativement important de départements, de disciplines et de spécialisations qu'on y retrouve, les universités ont mis sur pied des mécanismes de décision très complexes qui alourdissent et ralentissent le processus de décision.

3.1.1.4. Le cloisonnement des structures

On relève souvent le problème du cloisonnement des structures, de la séparation d'un secteur de l'université de l'autre. Dans ce sens, on a même parlé d'« ethnocentrisme des disciplines », et ce, surtout à l'université.

Tout se déroule comme si l'université avait mis en place un certain nombre de structures dans le but d'orienter le développement des activités à l'intérieur d'un univers restreint et bien délimité. L'expérience des membres de l'organisation universitaire indique que les structures sont peu à peu devenues des barrières entre les différentes unités plutôt que des modes d'organisation ou des supports à l'activité.

Il faut aussi souligner que les structures témoignent de l'aspect organisationnel de l'université, alors que cette dernière est formée d'une très grande diversité de personnes, tant sur le plan de leur formation et de leurs intérêts que sur le plan de leurs modes d'action. Cette situation amène parfois une contradiction entre l'aspect normatif et l'aspect pratique de l'université, entre les prescriptions et le vécu.

3.1.1.5. La double structure de représentation

Les universités, en se développant, se sont donné des structures de plus en plus lourdes, de plus en plus élaborées. Parallèlement, les professeurs ont vu se concrétiser une double structure de représentation. D'une part, se sont effectués des regroupements chargés de représenter les individus sur une base collective : les associations, les syndicats. D'autre part, s'est manifestée la volonté nette de la majorité de se représenter individuellement, étant donné les écarts et différences significatives entre les membres de l'université. Tout cela s'applique aussi, avec quelques variantes, aux membres de l'université qui ne sont pas professeurs.

Le problème qui se pose alors en est un d'allégeance. Dans une situation donnée, dans quel sens poser une action? Dans le sens de la représentation collective ou dans celui, plus personnel, de l'individualité (ou du département)?

Dans ce même ordre d'idées, on souligne qu'il serait contraire à la nature même de l'organisation universitaire d'ajouter ou d'introduire une définition très rigoureuse des comportements attendus, puisque la liberté de pensée et d'action est une des sources de créativité.

3.1.1.6. La permanence relative des structures

L'université est un type d'organisation qui change relativement peu à travers son évolution. Ainsi, elle aurait eu tendance à rendre quelque peu immuable ce qui existe, souvent au détriment d'innovations souhaitables.

L'exemple le plus souvent avancé est celui du maintien des centres de recherche. Selon plusieurs, l'expérience prouve que, si un centre est créé, il demeure en opération plusieurs années, la tendance fondamentale étant de le maintenir à tout prix, même si, au strict niveau rationnel, le centre devrait être éliminé. Toutefois, cette tendance est peut-être l'expression d'une certaine sagesse, car il est impossible de savoir si un centre ne redeviendra pas important à court terme ou à moyen terme.

Cette tendance à maintenir des structures que l'on pourrait questionner trouve son pendant au niveau des modes de gestion interne. À ce sujet, on constate un manque de flexibilité financière de plus en plus grand. Ainsi, certaines enveloppes budgétaires ne doivent être utilisées qu'à des fins spécifiques et ne peuvent être réaffectées par l'université ou l'une de ses parties à des fins justifiées. Ceci vaut également sur le plan des politiques salariales. L'université établit des politiques salariales qui s'appliquent à tous les professeurs, selon leur rang et leur expérience, mais ces politiques permettent difficilement de tenir compte de secteurs en croissance ou en récession, et surtout de préserver ou de protéger un certain nombre de regroupements au détriment de certains autres.

3.1.1.7. La complexité de la structure

L'aspect complexe de la structure universitaire tient au type de décentralisation réalisée pour tenir compte du degré de spécialisation des professeurs et des diverses catégories de

personnel. Cette structure complexe et décentralisée ne fournit d'ailleurs pas de définition claire des comportements attendus des membres.

L'organisation universitaire d'aujourd'hui est d'une telle ampleur qu'il devient presque impossible de saisir le fonctionnement de tous ses mécanismes, à moins d'y passer tout son temps. Il en résulte donc un problème de perception floue des modes de fonctionnement de l'organisation à laquelle on prête son concours.

Cette complexité est d'ailleurs dédoublée d'une très grande spécialisation des personnels eux-mêmes. Cette spécialisation qui est attendue d'un tel niveau de compétence exige, pour être maintenue, un investissement en temps et en énergie qui ne peut être utilisé à comprendre la structure complexe et à y intervenir. La conséquence normale d'un tel état de choses est donc de favoriser un sentiment d'individualisme et de retranchement dans des secteurs plus facilement contrôlables ou influençables.

3.1.1.8. L'absence de sentiment communautaire

Une autre conséquence de ce fait, c'est l'absence d'un certain sentiment communautaire. Plusieurs soulignent que l'université s'est d'abord développée à partir d'un petit noyau de savants, relativement indépendants du milieu dans lequel ils évoluaient. L'université ne représente plus la petite communauté de vie où les rapports sont très personnalisés et où les communications entre membres sont faciles et empreintes de chaleur humaine.

Il faut souligner, une fois de plus, que la grande spécialisation de plusieurs membres de la communauté universitaire, ainsi que leur nombre de plus en plus important, diminuent l'intérêt pour ce qu'on appelait la « communauté universitaire ».

3.1.1.9. La présence croissante de l'environnement

Dans toutes les organisations, les forces de l'environnement sont des paramètres qu'on peut de moins en moins négliger. L'université n'y fait pas exception. Jusqu'à récemment, la principale préoccupation de l'université résidait dans le fait de réfléchir, de bâtir des théories, de développer des hypothèses. C'est à ce moment que s'est produite la croissance dont il est fait état dans le chapitre premier.

Depuis lors, la baisse du taux de natalité au Québec semble compromettre l'élan de croissance prévue pour la prochaine décennie. Par contre, les jeunes adultes ne sont plus les seuls à pouvoir profiter de l'institution universitaire; de plus en plus d'adultes d'âge mûr la fréquentent.

La société québécoise s'interroge de plus en plus sur la « rentabilité » de l'important investissement qu'elle consent à l'université. Des pressions s'exercent pour que l'université rende des comptes. L'université doit-elle rendre des comptes? À qui? Comment?

D'autres types de pressions sont aussi observables. Ainsi, les facultés dites « professionnelles » sont de plus en plus invitées à orienter leur enseignement de façon à satisfaire les besoins du marché concerné. D'un autre ordre, mais non moins réelles, des pressions s'exercent sur les universités plus anciennes pour qu'elles acceptent de partager des ressources toujours trop rares avec le nouvel établissement universitaire dont le Québec a voulu se doter, il y a à peine dix ans.

Voilà autant d'éléments nouveaux du milieu environnant susceptibles de poser de sérieux problèmes à l'université, surtout si l'on considère sa lenteur de réaction.

3.1.2. Les problèmes soulevés par les mémoires présentés à la Commission

Les mémoires présentés à la Commission d'étude sur les universités ont tous fait état, chacun à leur façon, des divers problèmes qui confrontent l'université québécoise d'aujourd'hui. Comme ce n'est évidemment pas le lieu pour exposer l'argumentation sous-jacente à chacun des problèmes mentionnés, le Comité a plutôt choisi d'en faire une synthèse aussi fidèle que possible aux interventions qu'il a reçues. Tout d'abord, plusieurs considèrent l'émergence de la fonction administrative comme le phénomène qui a le plus manqué l'organisation universitaire depuis quelques

années. Le texte qui suit résume un bon nombre de témoignages sur le sujet :

Les interventions plus nombreuses de l'État et de l'organisation en syndicats des corps professoraux ont contribué pour une part au développement de la fonction administrative.

Ceux qui, dès les années 50, étudiaient ou œuvraient déjà dans l'une ou l'autre des universités québécoises, se souviennent que la fonction administrative proprement dite était surtout un prolongement, une extension de la fonction enseignante. Parmi ceux qui occupaient des postes administratifs, rares étaient ceux qui n'avaient aucune charge d'enseignement ou de recherche ou n'assumaient aucune fonction d'encadrement auprès de certains étudiants.

Dans l'université d'aujourd'hui s'est constitué un appareil administratif important. La fonction administrative, en introduisant ses valeurs et en appliquant ses normes dans la conduite des affaires universitaires, est devenue une dimension et une caractéristique nouvelles des établissements d'enseignement supérieur. De ce fait, le visage même de l'université en a subi certaines transformations. L'autorité de l'institution universitaire est maintenant partagée entre un corps professoral historiquement dépositaire d'un pouvoir et un corps administratif nouvellement légitimé par la poussée technocratique des sociétés modernes.

Parallèlement à l'établissement d'une structure administrative à l'intérieur de chaque établissement universitaire, s'est constituée, au plan national, une superstructure de planification, de coordination, de contrôle. Un réseau complexe de relations officielles et officieuses, un nombre considérable de groupes de travail, de comités, de commissions, grugent le temps de nombreux administrateurs qui doivent s'adjoindre le personnel qualifié requis pour étayer les questions à l'étude et assurer la représentation adéquate de leur institution lorsque ces questions sont discutées. Il en est résulté un alourdissement considérable de l'administration des affaires universitaires dans son ensemble.[2]

À ce tableau général, tiré de l'un des mémoires institutionnels soumis à la Commission d'étude sur les universités, peut être ajoutée une longue liste de problèmes touchant l'organisation universitaire et la gestion interne. Les problèmes cités portent tantôt sur les dimensions les plus diverses et les plus spécifiques de la gestion interne des universités du Québec, tantôt sur des aspects plus généraux de l'administration. Il ne sera question ici que de ces derniers.

L'énumération qui suit ne saurait rendre justice complètement à la riche documentation apportée par les mémoires. Elle présente, cependant, une liste partielle des problèmes soulevés devant la Commission et le Comité.

On note, tout d'abord, un certain nombre de problèmes de ce qu'il est convenu d'appeler l'administration centrale d'une université :

Hiérarchisation;

Centralisation;

Bureaucratisation;

Lourdeurs administratives;

Professionnalisation;

Formalisation des relations;

Hantise de la duplication;

Uniformisation;

« Papetérisation »;

Déshumanisation.

Viennent ensuite les problèmes identifiés dans les relations de l'université avec l'État :

Contrôles excessifs de l'État;

Planification par le budget;

Problèmes de financement;

Contrôle des moyens devenu contrôle de la fin.

La pratique de la gestion interne de l'université pose aussi un certain nombre de problèmes :

Coordination et consultation inadéquates;

Absence de délégation, ou « comitosite »;

Syndicalisation;

Hantise de l'affrontement et de la négociation;

Mauvaise intégration du phénomène syndical;

Déséquilibre dans la répartition des pouvoirs;

Non-transparence de l'information;

Hantise du huis-clos;

Modèle industriel de gestion.

Enfin, des problèmes se font jour quant à la place souhaitée de l'université dans la société :

Organisation universitaire fermée sur elle-même;

Faible capacité d'adaptation à de nouveaux rôles et à de nouvelles tâches;

Université au service du système économique;

Dépendance d'intérêts restreints (corporations professionnelles, État);

Université insensible aux problèmes sociaux et non suffisamment responsable devant la société en général.

Comme on peut le constater, les problèmes sont nombreux et diversifiés. Il est bien évident que le Comité n'entend pas proposer des solutions pour chacun d'eux. Il esquissera plus loin (chapitre V) des voies à explorer afin que les divers partenaires du réseau universitaire en arrivent à résoudre les difficultés rencontrées.

3.2. Les problèmes relatifs à la gestion de l'enseignement universitaire

En plus des problèmes concernant l'ensemble de l'organisation universitaire, des difficultés plus spécifiques touchent les personnes chargées d'assurer la fonction d'enseignement à l'université, les professeurs. Il s'agit, bien sûr, de problèmes de gestion qui sont reliés aux problèmes rencontrés dans le domaine de la recherche et du service à la collectivité. Sur ce point, on consultera avec intérêt l'annexe IV du présent livre où sont rapportés les propos mêmes d'un certain nombre de professeurs sur ces sujets

Ainsi, les distinctions apportées répondent beaucoup plus aux exigences de l'exposé qu'à une division réelle du vécu. Dans les faits, cette dernière réalité demeure complexe et, jusqu'à un certain point, confuse.

3.2.1. La gestion académique

La « gestion académique » couvre à la fois les fonctions de planification, de programmation, d'allocation des ressources matérielles, d'affectation des ressources humaines, de coordination et d'organisation des effectifs, et de contrôle des activités dans le domaine de l'enseignement au sein d'une institution.

3.2.1.1. L'hypertrophie de la fonction administrative

Ce problème, déjà identifié, touche particulièrement les professeurs à l'université où les préoccupations de « gestion » ont dorénavant pris le pas sur les préoccupation pédagogiques. Ceci est vérifiable dans le type d'échanges qui s'effectuent entre professeurs et administrateurs.

Non seulement semble-t-il que la gestion académique est davantage une gestion des ressources et des structures et mécanismes qu'une gestion des objectifs, mais il apparaît en outre qu'elle mobilise une part croissante des énergies disponibles. Au cours des dernières années, les postes « administratifs » ont été multipliés à un rythme plus rapide que les postes d'enseignants, enseignants-chercheurs et chercheurs. La part des budgets (salaires et frais connexes, équipements, locaux et entretien) affectée à la « gestion » est plus considérable aujourd'hui que jadis, et elle croît encore, tandis qu'augmente le nombre de professeurs à qui on octroie une réduction de leur charge d'enseignement en raison de leur fardeau administratif[3].

Une récente étude, *L'éducation universitaire au Québec: perspective économique*, effectuée pour le compte de la Fédération des associations des professeurs des universités du Québec (FAPUQ), démontre que le traitement du personnel administratif prend une part plus importante du budget des universités québécoises que dans l'ensemble du Canada, et que cette tendance tend à s'accentuer. Ainsi, en

1971-1972, 5,1% du budget des universités québécoises était consacré au traitement des administrateurs, comparativement à 4,2% pour l'ensemble des universités du Canada, ce qui marque un écart de 0,9%. En 1977-1978, par ailleurs, les universités québécoises consacraient 6,6% de leur budget à cette fonction, alors que 5,2% y était dévolu dans l'ensemble des établissements universitaires du Canada, ce qui conduit à un écart de 1,4%.

Les professeurs sont à peu près unanimes à dénoncer cette situation. L'hypertrophie de la fonction administrative est pour eux un problème majeur. Elle dévore de nombreuses heures qui, antérieurement, pouvaient être consacrées à la vie intellectuelle. Comme le professeur ne doit pas réduire son temps consacré aux tâches d'enseignement et de recherche, on retrouve là une source de difficultés.

3.2.1.2. L'aggravation des tensions

Pour de nombreux enseignants des établissements universitaires du Québec, l'hypertrophie administrative ne fait pas que dévorer les énergies; elle contribue également à aggraver les tensions organisationnelles et mène à la dégradation progressive des conditions de travail et du climat de la vie intellectuelle.

La multiplication des postes de direction et la fragmentation croissante de l'organisation, au sein des établissements universitaires au cours des récentes années, coïncident avec une augmentation apparemment proportionnelle des débats engagés à propos du partage des ressources, à propos des modalités d'organisation et de fonctionnement, etc.

Ceux qui occupent les nouveaux postes créés, tendent à circonscrire leur champ d'intervention et à y établir leur autorité, toute relative soit-elle. C'est ainsi que des comités, sous-comités, conseils ou commissions voient le jour. Les professeurs qui en font partie, en plus d'avoir l'impression de ne servir que de caution aux détenteurs des postes, doivent aussi consacrer de nombreuses heures à ce genre de rencontres.

On peut considérer qu'une conception archaïque de l'exercice de l'autorité est une des raisons de l'aggravation des tensions, qui dégénèrent parfois en conflits ouverts.

Parmi les problèmes qui découlent de cette situation, on peut noter le désintéressement progressif d'un certain nombre de professeurs préférant se consacrer exclusivement à leur tâche d'enseignement, de recherche et de service à la collectivité, le temps ainsi libéré leur permettant, disent-ils, de mieux se préparer. La participation à la gestion devient ainsi plus difficile.

Enfin, un des problèmes réside dans la difficulté de dompter ces tensions qui, jusqu'à un certain point, peuvent être très stimulantes, mais, au-delà de certaines limites, paralysent toute action.

3.2.1.3. Le recrutement des professeurs

L'augmentation de la fonction administrative donne lieu à une réglementation qui devient de plus en plus contraignante. De nouvelles procédures et de nouveaux mécanismes sont régulièrement mis en vigueur pour assurer le fonctionnement de l'organisation universitaire.

Ainsi, au niveau du recrutement des professeurs, un certain nombre de procédures se sont élaborées au cours des années. Par exemple, un mécanisme de recommandation départementale permet aux professeurs de participer au choix de leur futur collègue. En soi, il s'agit-là, bien sûr, d'un élément très positif.

C'est ainsi que les assemblées départementales sont appelées à intervenir à trois moments distincts, dans le processus menant à remplir un poste ouvert. Elles contribuent d'abord à déterminer les « caractéristiques du poste ». Elles participent ensuite à la recherche de candidats. Elles opèrent également une sélection parmi les candidatures reçues, puis recommandent à la haute direction de l'institution d'engager le candidat qu'elles privilégient.

Dans ces trois opérations, certaines difficultés peuvent surgir qui mènent au choix d'un candidat soit par népotisme ou favoritisme. Ainsi les critères peuvent être tels que seule une tendance donnée de la discipline soit représentée au sein du département.

On peut donc identifier trois types de problèmes reliés au recrutement des professeurs.

Tout d'abord, la recommandation départementale s'ajoute aux autres mécanismes déjà existants. C'est bien sûr le département qui est le plus impliqué dans l'engagement d'un professeur. Ne serait-il pas alors possible d'alléger quelque peu les autres procédures en vigueur?

La réglementation des assemblées départementales engendre de plus un surcroît de travail dit « administratif ». En ce qui concerne l'engagement des professeurs, il s'agit là d'un point parmi beaucoup d'autres. On rejoint ici une des conséquences de l'hypertrophie de la fonction administrative.

Enfin, malgré la démocratisation du recrutement professoral, un certain nombre de départements n'ont pas su éviter le piège du favoritisme.

3.2.1.4. La structure des enseignements

La rigidité dont il est fait état rejoint la conception même de l'enseignement universitaire. Pour être plus facilement comptabilisable, un tel enseignement doit-il nécessairement se donner par tranche de trois crédits? Certains professeurs préféreraient une formation davantage individualisée à une standardadisation des découpages de connaissances. Les particularités disciplinaires ont tout de même pu être préservées dans bien des cas, mais souvent au prix de quelles acrobaties?

Une autre conséquence de cette volonté de standardisation réside dans la description de tâche du professeur. Comme il est difficile de comptabiliser les réunions de comités, les directions de thèse et les autres activités d'encadrement pédagogique pourtant dévolues au professeur d'université, on a pris le parti de ne pas le faire. Ainsi, toute tâche de ce genre vient en surplus de la tâche officiellement reconnue.

Même à l'intérieur de cette tâche, un problème est aussi posé par des professeurs qui ne se retrouvent qu'avec quelques étudiants pour toute une session. Quelle que soit la cause de ce fait — que ce soit parce qu'on lui a « volé la vedette » ou parce qu'il est « moins bon professeur » — il n'en demeure pas moins que le système comptable mis en place ne l'oblige aucunement à accomplir d'autres tâches, alors que certains de ses collègues peuvent parfois enseigner à plus de cent étudiants.

À propos de la tâche du professeur, il est étonnant de constater combien peu, même parmi les autres personnels de l'université, sont au courant du nombre d'heures qu'un professeur doit consacrer à sa tâche. Sans en faire une énumération fastidieuse, il faut ajouter aux heures passées aux fonctions administratives, dont on a déjà fait état, le temps nécessaire à assurer une préparation de cours adéquate, la lecture des documents, articles, livres qui paraissent à un rythme accéléré dans chacune des disciplines, la recherche à effectuer, etc. On a tendance à sous-estimer le travail effectif exigé d'un professeur d'université.

Mais les solutions à ces problèmes sont elles-mêmes problématiques. Il s'agit, en effet, d'abolir des dizaines et des dizaines de poste « administratifs » et les « comités » qui s'y rapportent, de réduire le nombre des niveaux hiérarchiques, de décentraliser l'autorité de gestion sur les opérations, de regrouper les services... bref, de convaincre des centaines de personnes de cesser des activités qu'elles jugent indispensables à la survie de l'université.

3.2.1.5. La gestion des programmes

L'élaboration, la mise en vigueur et la modification des programmes d'études ont toujours été des opérations soumises à une certaine réglementation, à certaines contraintes. Tout d'abord, assez simples au niveau de chaque institution, ces processus sont devenus complexes et sont passés au niveau du réseau universitaire québécois.

Plusieurs mémoires présentés à la Commission ont souligné le temps exagérément long qui s'écoule entre l'identification d'un besoin précis qui mène à l'élaboration d'un programme par un département et le moment où ce programme peut effectivement être enseigné. La multiplication des instances d'approbation et la multiplicité des expertises requises font varier ce laps de temps entre trois et cinq ans. La description des dédales par lesquels doit passer l'approbation d'un

nouveau programme a de quoi en décourager plus d'un.

Les projets de modification de structure, de nomenclature et de contenu de programme déjà en vigueur subissent presque les mêmes affres.

Quant aux programmes, la fragmentation excessive de leur contenu conduit à leur faible polyvalence. Ainsi, la multiplication des programmes hyperspécialisés augmente les exigences en ressources diversifiées. C'est pourquoi, par exemple, on doit faire appel davantage à des chargés de cours pour donner les enseignements pour lesquels on ne peut obtenir de postes de professeurs.

Un autre problème relatif aux programmes se fait de plus en plus sentir : avec l'avènement de l'éducation récurrente, des difficultés réelles peuvent se poser, étant donné que la majorité des programmes a été conçue pour des étudiants jeunes et capables de consacrer tout leur temps aux études.

On relève aussi le problème de la présence de certains programmes au niveau universitaire qui auraient avantage à se retrouver à un autre niveau. Le seul souci, en identifiant cette anomalie, c'est évidemment de permettre une utilisation des ressources universitaires pour l'atteinte d'objectifs de ce niveau.

Certaines difficultés d'approbation de programmes viennent d'être mentionnées. Il est tout aussi difficile de retirer des programmes qui ne semblent plus avoir leur raison d'être. Bien sûr, dans ce dernier cas, des personnes sont en cause qui travaillent à l'intérieur de ces programmes, souvent depuis plusieurs années. Mais la présence de multiples programmes dont les cours sont à très faible densité d'étudiants peut poser de sérieux problèmes de gestion interne dans l'affectation de ressources. Il faut évidemment que l'université transcende les modes passagères, mais encore faut-il aussi qu'elle planifie en vue d'une efficience toujours améliorée.

3.2.1.6. L'évaluation périodique des professeurs

Que ce soit en vue d'un renouvellement de contrat, d'une promotion, d'un congé ou de l'attribution de la permanence, l'évaluation du travail d'un professeur s'impose. On rencontre alors deux situations : certaines institutions ont formalisé cette opération, d'autres, non.

À prime abord, la seconde situation semble préférable puisqu'elle paraît plus souple. Au contraire, dans le cas d'une université qui n'a pas de façon connue d'évaluer aussi bien l'efficience que l'impact de ses professeurs, il semble qu'il existe, dans les modes d'évaluation, une rigidité tout aussi grande qui s'ajoute à l'incertitude des critères. Ainsi, certains estiment que l'évaluation s'opère alors sur la qualité et la quantité de publications, d'autres pensent que l'évaluation se base sur le volume des subventions de recherche obtenues ou la performance administrative; enfin, d'autres estiment que c'est par la réputation qu'on évalue un professeur.

Par contre, certains établissements universitaires ont adopté des procédures d'évaluation se situant particulièrement au niveau départemental. On voit immédiatement qu'il s'agit là d'une tâche supplémentaire dévolue à l'assemblée départementale et exigeant qu'on y consacre un certain nombre d'heures.

Dans ce dernier cas, l'assemblée départementale est appelée à présenter un texte exposant son mode de fonctionnement dans ce domaine. Ce texte est ensuite soumis à la direction de l'établissement pour approbation. À titre d'exemple, et non de modèle, on retrouvera, dans l'annexe III, la synthèse de trois textes actuellement en vigueur. Les professeurs du département élaborent ensuite un plan de travail annuel sur lequel chacun pourra être évalué selon les critères acceptés par l'assemblée départementale.

Un tel procédé n'est cependant pas exempt de tout problème. En effet, un plan de travail annuel trop chargé peut engendrer une évaluation négative ou, tout au moins, réservée s'il n'a pas été complètement réalisé. Malgré tout, plusieurs voient, dans l'évaluation par l'assemblée départementale, une sorte de jugement par les pairs préférable à toute autre forme d'évaluation.

Ainsi, en somme, alors que certains estiment qu'on met trop d'accent sur l'évaluation, que les énergies engouffrées dans les opérations

d'évaluation sont excessives du fait qu'elles n'apportent pas grand chose, sinon des difficultés supplémentaires, d'autres pensent, au contraire, qu'il faut davantage d'évaluation plus rigoureuse, dans une perspective de responsabilité sociale. Les uns et les autres considèrent que la situation actuelle pose des problèmes!

3.2.2. Autres questions

Comme on peut s'en douter, les difficultés rencontrées en matière de gestion académique ont des répercussions en matière d'enseignement et de pédagogie. Les critiques formulées sur de nombreux sujets en témoignent. Il en va ainsi, par exemple, des points de vue consacrés, lors des audiences, aux sujets suivants : la multiplication des cours en amphithéâtre, le cours massif à des chargés de cours, les horaires, les contenus de cours, les méthodes pédagogiques, les moyens audiovisuels, etc.

À propos de la pédagogie universitaire, il y a eu profusion de commentaires négatifs. Ces commentaires ne concernaient pas seulement les particularités pédagogiques liées à la taille des groupes-cours. Ils concernaient en outre le régime pédagogique, les horaires, les charges ou les exigences de travail, les niveaux où étaient (sont) situés les contenus des cours, les modalités d'évaluation des progrès accomplis par les étudiants, la définition d'objectifs à atteindre dans un cours, le choix des moyens d'apprentissage, etc. L'impression dégagée de tous ces commentaires, c'est que plusieurs enseignants universitaires sont de piètres pédagogues, certains ignorant ou négligeant des questions aussi élémentaires que la constitution d'un syllabus.

Paradoxalement, il appert que le professeur moyen consacre une vingtaine d'heures par semaine, à l'année longue, aux tâches d'enseignement. Au cours des sessions, ces heures sont habituellement réparties de la façon suivante : six heures de présence dans des salles d'enseignement, six heures de préparation immédiate des enseignements, et le reste du temps en rencontres individuelles avec des étudiants et en activités de soutien et d'évaluation de leur travail et progrès.

En dehors des périodes de quinze semaines constituées par les sessions, les enseignants consacrent également une vingtaine d'heures par semaine à leurs tâches d'enseignement : c'est alors qu'ils effectuent la lecture des publications récentes nécessaires à la mise à jour de leurs cours, qu'ils révisent leurs cours et qu'ils accomplissent les travaux de direction des recherches ou lectures d'étudiants avancés qui ont sollicité leur aide pour la réalisation de projets individuels de formation (mémoires, thèses ou autres).

Les professeurs considèrent que leurs tâches d'enseignement occupent au moins la moitié des quelque trente-cinq à quarante heures qu'ils consacrent à l'université chaque semaine.

Ils estiment toutefois que beaucoup de leurs collègues et eux-mêmes, parfois, manquent d'outils intellectuels ou techniques, de temps et aussi de matériel, pour accomplir leurs tâches d'enseignement de façon toujours excellente. Le recrutement, à leurs yeux, explique en partie ces difficultés : la primauté accordée au doctorat, qui est une consécration de l'habileté démontrée dans un domaine spécialisé de recherche, serait finalement dysfonctionnelle du point de vue des exigences de la pédagogie.

Plusieurs estiment que l'application des critères d'embauche, dans les postes de professeurs universitaires, devrait être caractérisée par la souplesse, l'expérience pertinente pouvant souvent avantageusement remplacer un diplôme de doctorat. On croit de plus que les universités devraient imposer à leurs jeunes professeurs, de même qu'à ceux qui éprouvent des difficultés pédagogiques, quel que soit leur âge, une formation complémentaire en pédagogie. Trois semaines de cours ou séminaires intensifs, en août, chaque année, devraient suffire à inculquer aux participants les notions élémentaires qui leur manquent.

De plus, de nombreuses critiques ont été adressées aux services de soutien à l'enseignement, bibliothèques, médiathèques, services de polycopie, services audio-visuels, etc.

Alors que, souvent, on manquait de précision quant à la nature des reproches

adressées aux services de polycopie (lenteur, coût, insuffisances diverses, notamment des budgets), aux services audio-visuels (complications, bureaucratie, distances à parcourir, caractère inadéquat de certains équipements), aux services informatiques et autres, il en est allé autrement dans le cas des bibliothèques.

Les bibliothèques universitaires, à deux ou trois exceptions près, passent pour être mal adaptées aux besoins des professeurs et à leurs manières de fonctionner. Les professeurs se plaignent de ce qu'ils n'arrivent pas à obtenir qu'une « nouveauté » atteigne les tablettes au moment où elle paraît et où, eux, désirent l'utiliser pour leur enseignement. Trois mois plus tard, c'est trop tard, dans bien des cas. Les professeurs se plaignent de ce qu'il y a parfois plusieurs exemplaires, à Montréal par exemple, de livres qui, dans leur propre discipline, n'ont aucun intérêt, ou n'ont guère de chance d'être lus ou consultés, alors que des ouvrages qu'ils estiment essentiels sont introuvables.

Pour avoir rencontré plusieurs déconvenues, bien des professeurs affirment ne plus utiliser la bibliothèque. Ils ont recours au système D : des polycopies des textes qu'ils achètent eux-mêmes sont distribuées aux étudiants. Cette solution de désespoir est socialement coûteuse, tant en raison des frais de polycopie et de gestion de leur production et distribution, qu'en raison des habitudes de passivité qu'elle développe et du problème légal qu'elle soulève.

Quelques professeurs préconisent une forme d'intégration des bibliothèques : une banque informatisée, de tous les titres en stock ou en commande de toutes les bibliothèques, accessible par « terminal » téléphonique, partout et en tout temps, permettant d'éviter des achats inutiles (titres de documents non immédiatement requis pour l'enseignement déjà disponibles dans l'une ou l'autre des bibliothèques du Québec) et d'obtenir, sans perte de temps, les documents requis.

Le Comité n'a pu explorer davantage les questions de l'enseignement et de la pédagogie. Il lui a tout de même semblé que ces questions sont fondamentales : elles paraissent préoccuper les professeurs plus que tout le reste. En effet, qu'il n'y ait plus de temps pour accomplir les tâches d'enseignement paraît un grave problème dans la mesure où l'on se préoccupe de la qualité de l'enseignement, de la fonction d'enseigner. De même, que les structures imposent des rigidités que l'on perçoit comme des problèmes, cela tient à ce que ceux qui y voient des problèmes n'arrivent pas à accroître ou à améliorer leur production d'enseignement en raison même de ces rigidités.

Il n'est pas certain, pourtant, que la résolution des « autres problèmes » réglerait les problèmes identifiés en matière d'enseignement et de pédagogie. C'est pourquoi il demeure urgent d'engager des réflexions et possiblement des réformes, dans ce domaine particulier tout autant, sinon plus, que dans les autres.

3.3. Les problèmes relatifs à la gestion de la recherche

Traitant, même succinctement, de la recherche au niveau de l'université, le Comité a clairement conscience de s'inscrire dans un débat actuellement en cours, soit celui de la recherche scientifique. En effet, la récente publication par le Gouvernement du Québec d'un Livre vert sur la recherche, *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, et la consultation qui s'ensuivit, ont certes apporté des éléments fort valables. Si le Comité a voulu s'arrêter sur cette fonction particulière de l'université, c'est qu'il croyait important de la faire en vue de remplir son mandat. En effet, l'organisation universitaire ne saurait exclure l'élément « recherche » au prix d'être incomplète.

Cet aspect de l'université, comme les autres, peut être aussi source d'un certain nombre de problèmes, tout autant que d'une certaine satisfaction de la part de ceux qui y sont impliqués. Le Comité a procédé, comme pour l'ensemble de ce chapitre, en recueillant les propos d'un certain nombre de professeurs-chercheurs, ainsi qu'en faisant appel à d'autres sources documentaires disponibles.

Une fois de plus, le Comité n'a pas la prétention de cerner totalement le champ de la recherche universitaire, mais il retient tout de même un certain nombre de problèmes qui lui semblent cruciaux en ce domaine.

3.3.1. La mission de l'université

Il est généralement admis que, l'université a une double mission, l'enseignement et la recherche, à laquelle s'est ajouté récemment le service à la collectivité. Pour remplir cette mission de recherche, l'université doit compter sur des chercheurs qui remplissent généralement aussi le rôle d'enseignants. Le professeur d'université enseigne à des étudiants et fait de la recherche. Tel est le rôle, perçu du professeur d'université.

Mais une confusion survient lorsqu'on affirme qu'à peine plus de 20% des professeurs d'université font effectivement de la recherche. On se demande alors, si telle est la réalité, pourquoi fait-on toujours état de la double mission universitaire : enseignement et recherche? Ne devrait-on pas confier à d'autres agences que les universités les recherches jugées prioritaires par l'État?

En plus de contester ce pourcentage indûment alarmiste, c'est avec la conviction la plus profonde que le Comité maintient qu'il faut soutenir la recherche à l'université. Il est indéniable que certains universitaires sont plus enclins, par goût ou par aptitude, soit à l'enseignement, soit à la recherche. Mais il est tout aussi indéniable que ces deux éléments s'apportent l'un l'autre un ferment qu'une séparation nette amoindrirait au point de l'annihiler.

Mais alors, n'y aurait-il que certains types de recherche qui puissent faire l'objet de la recherche universitaire? Anticipant sur ce qui sera dit plus loin à propos des diverses classifications de la recherche, le Comité est d'avis que tous les types de recherche ont droit de cité à l'université. D'aucuns privilégieraient la seule recherche dite fondamentale, ou tout au plus la recherche appliquée, affirmant que la recherche de développement pourrait ne relever que d'autres secteurs de la société. Qu'il suffise de rappeler que de grandes découvertes « fondamentales » ont été effectuées lors de recherches appliquées. De la même façon, on ne peut aucunement nier le bien-fondé de recherches en vue de l'application de découvertes à caractère plus fondamental.

Il demeure donc important que l'université ne soit coupée d'aucun type de recherche, quelle que soit la définition qu'on lui donne.

3.3.2. La définition de la recherche universitaire

Il existe une certaine confusion sur ce qu'est la recherche universitaire et principalement sur la façon de la classifier. C'est là un problème de taille puisqu'il est à l'origine même de tout dialogue qui se veut efficace sur le sujet.

Déjà, antérieurement, le Comité affirmait la légitimité de la présence de tous les types de recherche à l'université. Ainsi, la recherche universitaire aurait la définition même de la recherche, c'est-à-dire « l'ensemble des travaux, des activités intellectuelles qui tendent à la découverte de connaissances nouvelles », d'ordre théorique ou pratique, fondamental ou appliqué.

Mais là ou la confusion perdure, c'est précisément dans la catégorisation de la recherche. En effet, lorsqu'on parle de recherche, immédiatement on y accole des qualificatifs tels que fondamentale ou appliquée, libre ou orientée, etc. C'est alors que les tergiversations vont bon train et qu'il devient difficile de s'entendre.

Il est essentiel de distinguer deux types de classification : une première, basée sur la nature même de la recherche, et une deuxième, dictée par les priorités qu'établissent les bailleurs de fonds.

Ainsi, en ce qui a trait à la classification basée sur la nature de la recherche, le Comité retient celle qui fut soumise au *Conseil des sciences du Canada* en octobre 1968 (rapport n° 4). Cette classification est simple et se réduit à trois types de recherche :

1. La recherche de base en vue d'acquérir de nouvelles connaissances sans égard aux applications pratiques;
2. La recherche appliquée qui vise, comme la précédente, à l'acquisition de nouvelles connaissances, mais avec cette différence qu'« elle est orientée vers la solution d'un problème pratique déterminé, défini au début du programme de

recherche » — cette définition a le grand mérite de faire ressortir la nature fondamentale de la recherche appliquée;

3. La recherche de développement qui consiste essentiellement dans la mise au point de nouveaux biens et services.

Les bailleurs de fonds, quels qu'ils soient, adoptent une classification qui utilise d'autres termes. À titre d'exemple, on peut citer les définitions utilisées par le *Conseil des recherches en sciences naturelles et en génie* (CRSNG) pour fins de subventions. On y trouve la recherche dite « libre » qui est subventionnée « sans égard à des missions particulières, à des besoins identifiés à court terme ou à des applications ». On y trouve, en second lieu, la recherche dite « orientée » qui est subventionnée « dans des domaines choisis d'intérêt national ou dans des domaines ayant des applications industrielles définies ». Dans un cas comme dans l'autre, les demandes sont évaluées en se fondant sur l'excellence du chercheur et la valeur scientifique du projet. Dans le second cas, on tient compte, en plus, de « la valeur socio-économique du projet en relation avec le domaine précis de la recherche ou la cible choisie ».

Il est important d'ajouter que la recherche orientée, tout autant que la recherche libre, peut être de nature fondamentale ou non, selon qu'elle contribue ou non à l'avancement général du savoir scientifique. Ces divers éléments sont regroupés dans le tableau I qui permet ainsi de mieux les saisir.

Cette classification, mise au point plus particulièrement pour les sciences de la nature et la technologie, semble aussi s'appliquer au secteur des sciences humaines. Ainsi en témoigne Vincent Lemieux, dans un récent article sur « La recherche scientifique en sciences humaines »[4]. Il y fait la distinction entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée, mais cette dernière se présenterait sous deux volets : l'un où les études s'appuient sur la recherche fondamentale et l'« améliorent » — donc est de nature fondamentale et correspond à la recherche appliquée telle qu'on vient de la définir — et l'autre qui correspond nettement à la mise au point de nouveaux services, soit la recherche de développement.

Quelle que soit la classification utilisée, un problème guette qui voudrait serrer de trop près les définitions pour limiter à un seul champ la recherche universitaire. En effet, dans une période de restrictions des ressources financières tout autant que de personnel, et aussi par un souci apparent de plus grande efficacité, il pourrait paraître sage de limiter, de restreindre la recherche universitaire à certains domaines particuliers. Mais alors, l'université ne risque-t-elle pas de délaisser sa mission éducative en ne formant des chercheurs que pour des secteurs trop limités[5]? Il s'agit-là d'un problème réel qu'on ne saurait toujours éviter.

3.3.3. Les modalités de la recherche universitaire

La recherche à l'université peut s'effectuer selon deux modalités principales : par les centres de recherche et par les départements. La spécificité de ces deux voies ne fait aucun doute puisque, dans le cas du département, c'est la matière qui regroupe les personnes, alors que, dans le cas des centres, c'est l'objet même qui a suscité sa création qui devient l'élément de polarisation.

3.3.3.1. Le département

Lien de rattachement naturel à l'institution universitaire, le département constitut pour la majorité des professeurs le « lieu » de leurs recherches. C'est donc là que le professeur pourrait s'attendre à recevoir le support nécessaire à sa recherche, à la fois en termes de support technique tout autant que d'orientation, de guide, d'encouragement.

C'est aussi par l'intermédiaire de son département qu'il reçoit les sommes nécessaires à la poursuite de ses travaux, sommes provenant soit de fonds internes de recherche ou d'autres sources.

À ce niveau, on note certains problèmes quant aux supports accordés à la recherche, tout autant qu'au maigre financement et à certaines politiques peu respectueuses des champs particuliers de recherche. En effet, l'infrastructure départementale est quelquefois peu adéquate à la recherche, soit par manque de personnel, par manque de facilités pra-

TABLEAU I

Classifications de la recherche

CLASSIFICATION DE BASE*			CLASSIFICATION POUR FINS DE SUBVENTION**	
Recherche de base ou fondamentale	**Recherche appliquée**	**Recherche de développement**	**Recherche libre**	**Recherche orientée**
« Recherche généralisée en vue d'acquérir de nouvelles connaissances sans égard aux applications pratiques ».	« Recherche en vue d'acquérir de nouvelles connaissances, mais orientées vers la solution d'un problème déterminé, défini au début du programme de recherche ».	« Stade final de la recherche appliquée; consiste essentiellement dans la mise au point de nouveaux biens ou services ».	« Subventionnée sans égard à des missions particulières, à des besoins identifiés à court terme ou à des applications ».	« Subventionnée dans des domaines choisis d'intérêt national ou dans des domaines ayant des applications industrielles définies ».
	Note : La recherche fondamentale se retrouve par définition même en recherche de base et en recherche appliquée. Elle peut se retrouver ou non en recherche libre et en recherche orientée.		**Critères d'évaluation** 1) Excellence du chercheur; 2) Valeur scientifique du projet.	**Critères d'évaluation** 1) Excellence du chercheur; 2) Valeur scientifique du projet; 3) Valeur socio-économique du projet en relation avec le domaine précis de recherche ou la « cible choisie ».

* Conseil des sciences du Canada, *Rapport n° 4*, octobre 1968.

** Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie: *Un plan quinquennal pour les programmes du CRSNG*, 1979.

tiques et souvent par manque de fonds nécessaires.

Sur ce dernier point, on note parfois une répartition douteuse des fonds internes de recherche. Les centres apparaissent alors à certains comme les enfants gâtés; les départements des secteurs à laboratoires, communément appelés secteurs « humides », disposent de ressources considérables; les départements de sciences humaines, par contre, sont plus ou moins restreints sur ce plan. D'ailleurs, ces derniers font souvent l'objet d'un « saupoudrage » des sommes allouées à la recherche plutôt que d'une évaluation stricte de chacun des projets. On note aussi qu'une telle situation est souvent le fruit de l'absence d'une politique institutionnelle ou départementale claire en matière de recherche.

3.3.3.2. *Les centres*

Au sujet des centres, le premier problème qui se pose est le suivant : comment caractériser un centre de recherche universitaire? En quoi se distingue-t-il, par exemple, d'un institut de recherche privé, à but non lucratif, affilié à une université?

L'ampleur du problème ressort clairement à la lecture d'une étude américaine sur des centres universitaires en recherche appliquée (*problem focused*)[6]. Après avoir passé en revue des centaines de centres, les auteurs en ont

retenu six dont les activités étaient visiblement couronnées de succès. Tous de structure différente, ils présentaient des traits communs, gages de leur succès :

- Ils exerçaient une influence considérable, sinon un contrôle absolu, sur l'engagement et la promotion des professeurs;
- Ils intervenaient directement dans l'élaboration des curriculums et l'introduction de nouveaux cours;
- Les étudiants gradués jouaient un rôle essentiel assurant une cohésion véritablement interdisciplinaire des programmes de recherche.

Ces caractéristiques sont jugées d'importance capitale, par les auteurs de l'étude, pour une université qui a à cœur de former de nouveaux professionnels dans les secteurs orientés, d'impliquer les étudiants dans des problèmes d'actualité et de stimuler des recherches dans des champs qui dépassent les frontières disciplinaires.

De même, Erich Jantsch[7] affirme que les centres qui réussissent le mieux sont précisément ceux qui sont axés sur l'enseignement. « Quand on parle ici de fonction éducative, ajoute-t-il, son but devra être de plus en plus de développer la capacité créatrice des étudiants plutôt que leur perfectionnement technologique, bien que les deux ne s'opposent pas forcément ... Il va de soi que si la pertinence de la recherche à la fonction d'éducation constitue le critère de base des activités de recherche, on aboutira à des schèmes tout différents de ceux que donnent les groupes de pression. » S'il en était ainsi, on assisterait alors à une réorientation quasi spontanée de certains secteurs de la recherche de base, comme de l'enseignement.

A partir de ces considérations, on peut identifier certains problèmes. Le premier est sans doute de savoir comment impliquer à fond les centres de recherche dans la fonction éducative. Parallèlement, quel est le meilleur mode de rattachement du centre à l'institution universitaire? Comment intégrer les chercheurs aux activités départementales : comme membres à part entière ou comme membres « invités »?

Un autre problème rattaché aux centres de recherche, mais non exclusivement, est celui de la mobilité des chercheurs. En effet, malgré une volonté affichée de grande collaboration, il existe présentement une certaine rigidité qui empêche, à toutes fins utiles, un chercheur attaché à un centre d'aller prêter son concours à des collègues d'une autre université. Comment alors favoriser des transferts d'une université à l'autre? Comment promouvoir des stages d'enseignement ou de recherche de courte durée — un été, un semestre — entre les universités? Comment inciter les chercheurs des centres à prodiguer des enseignements de premier cycle pour, d'une part, stimuler l'intérêt des étudiants à des problèmes d'actualité?

Certains problèmes se font aussi jour lorsqu'on établit certains points de comparaison entre les centres et les départements. En effet, on reproche à certains centres d'agir trop comme des entreprises privées qui constituent des équipes, obtiennent des contrats, des commandes, des octrois, des subventions, bâtissent des collections, publient des prospectus pour faire connaître leurs activités, etc. Un centre a ses *Cahiers*, sa *Revue*, si bien que tout collaborateur peut tout y publier, alors qu'un chercheur de « département » doit trouver un éditeur, une revue, perdre beaucoup de temps pour satisfaire aux exigences des uns et des autres.

Enfin, un dernier problème, relié à ce qui fut noté dans la première section de ce chapitre, est la quasi permanence de cette structure qu'est un centre, une fois créé. Ainsi, il devient difficile de fermer un centre, même si la production effective ne justifie plus son existence.

La problématique se rattachant aux centres de recherche ne nie aucunement la nécessité parfois importante de mettre sur pied pareille structure, principalement dans certains secteurs de sciences humaines. En effet, de tels centres, en évitant les problèmes mentionnés, pourraient favoriser un meilleur développement de la recherche dans ces domaines.

3.3.4. Les infrastructures

Sur ce point, de très grandes différences sont observées. Tout d'abord, selon le secteur de recherche, les besoins sont très différents

Ce sont souvent les besoins les plus onéreux qui sont les mieux comblés, alors que d'autres, beaucoup plus modestes, ne reçoivent pas l'attention méritée.

Les chercheurs rattachés à des centres sont presque unanimes à se montrer relativement satisfaits des services de soutien.

Au niveau des départements, cependant, c'est plutôt l'insatisfaction qui prime, expliquant les manques de support par une rareté des fonds. On déplore l'insuffisance des services de bibliothèque, de polycopie, des centres de documentation.

3.3.5. Le financement

Les universités du Québec reçoivent une aide à la recherche de sources gouvernementales (fédérales, québécoises) et privées. Le tableau II indique les proportions de ces sources en rapport avec les parties anglophone et francophone des universités québécoises.

Ces argents ne sont évidemment pas les seuls fonds sur lesquels les chercheurs peuvent compter. Une partie du budget de chaque institution universitaire est consacrée à la recherche.

Un des premiers problèmes notés en ce domaine est celui de la répartition des subventions entre les centres de recherche et les départements. Il semble que les centres jouissent d'un préjugé favorable lors du partage de ces fonds, ce qui ne manque pas de susciter un sentiment d'envie de la part des départements, et d'expliquer, au moins en bonne partie, l'absence d'infrastructures adéquates pour ces derniers.

Certains ont soulevé, lors d'un séminaire sur la gestion de la recherche à l'université de Montréal, en novembre 1978, la part de plus en plus grande des subventions qui est consacrée à la gestion de la recherche. Il en coûte proportionnellement de plus en plus cher pour administrer la recherche.

Une part importante des fonds de recherche provient de subventions d'organismes soit gouvernementaux soit privés. Or, les exigences bureaucratiques édictées par les fonctionnaires qui gèrent ces organismes constituent des éléments de rigidité incompatibles avec une recherche exploratrice, innovatrice, critique. On juge bien souvent du montant à demander en fonction de l'organisme qui subventionne plutôt qu'en fonction des besoins évalués de la recherche envisagée. Vis-à-vis de ces difficultés, les « entrepreneurs en recherche » ont recours à diverses astuces qu'il n'y a pas lieu de décrire ici. Ce problème répété a souvent comme conséquence de décourager bon nombre de chercheurs sérieux qui décident alors de faire autre chose que de la recherche coûteuse.

TABLEAU II

Aide à la recherche de sources fédérales, québécoises et privées
1975-1976

secteur	sources fédérales	sources québécoises	sources privées	grand total
francophone	22 675 896	16 799 649	2 660 010	42 135 555
	(63%)	(87%)	(35%)	(67%)
anglophone	13 092 549	2 467 632	4 905 140	20 465 321
	(37%)	(13%)	(65%)	(33%)
	35 768 445	19 267 281	7 565 150	62 600 876

Source : DGES, *La Recherche subventionnée et commanditée dans les universités du Québec*, 1975-1976.

Dans la même ligne, un autre problème semble surgir quant aux politiques de sélection des projets par les organismes qui accordent les subventions. Plusieurs y décèlent des critères qui, en plus de varier selon les dossiers, sont aussi bien souvent arbitraires, politiques, idéologiques, népotiques, quoi qu'il en soit des exigences inscrites dans leur prospectus.

3.3.6. La politique de recherche

Au moment où le Québec est à se doter d'une politique de la recherche scientifique, l'université québécoise fait aussi face à ce problème.

Ainsi, en gestion interne, se pose le problème d'une politique qui permettrait, par exemple, de déterminer le pourcentage de recherche libre par rapport à la recherche orientée que l'on désire promouvoir. Ce n'est là qu'un élément d'une politique de la recherche qui pourrait servir de guide lors de l'attribution des fonds.

Au niveau du réseau, n'est-il pas souhaitable que, tout en assurant une certaine coordination entre les établissements sur le plan de la recherche, on favorise un accent différent d'une université à l'autre? Ne pourrait-on pas alors parler de politique de la recherche dans les universités québécoises?

La politique de recherche départementale ne pourrait-elle pas être le résultat d'une gestion collective à cette fin?

3.3.7. De plus...

Les questions posées au sujet de la recherche universitaire ne peuvent avoir toutes des réponses du même ordre ni dans les mêmes délais. Le Comité en est bien conscient. Mais il a tout de même tenu à soulever ces difficultés, d'autant plus que le Québec a un sérieux rattrapage à effectuer en ce domaine.

En effet, on cite, avec raison, la production de diplômés de deuxième et troisième cycles pour quantifier la recherche universitaire et ce, malgré une dissociation que l'on dit grandissante entre le développement de la recherche et l'enseignement à ce niveau.

Si l'on pense en termes de développement de la recherche, d'innovation et du remplacement des chercheurs âgés, c'est bien du côté des diplômés de troisième cycle qu'il faut se tourner. L'obtention d'une maîtrise atteste d'une certaine aptitude à exécuter des travaux de recherche sous la direction d'un chercheur chevronné. Ce n'est qu'au niveau du doctorat que l'étudiant acquiert son autonomie de chercheur et développe vraiment la capacité de « penser » les problèmes et d'inventer de nouvelles approches de recherche.

Comparant la production de doctorats en Ontario et au Québec en 1971, il y avait 2,6 fois moins de doctorats au Québec qu'en Ontario. En 1977, ce chiffre était passé à 3,2. La situation est loin de s'améliorer. À l'intérieur du réseau québécois, le sous-réseau anglophone produit à lui seul la moitié des diplômés de troisième cycle malgré une clientèle étudiante totale moindre de la moitié de celle du sous-réseau francophone.

Il y a donc un rattrapage important à effectuer au Québec, principalement dans le sous-réseau universitaire francophone. Il est important de le signaler, particulièrement dans l'optique d'une politique de gestion interne appropriée aux besoins futurs.

3.4. Les problèmes relatifs à la gestion des services à la collectivité

Aux fonctions traditionnelles de l'université, l'enseignement et la recherche, s'est ajoutée, dans le vocabulaire et la pratique des institutions universitaires québécoises, une troisième fonction dite de « service à la collectivité ». En cela, l'université québécoise s'est inscrite dans une démarche entreprise par la plupart des universités du monde occidental, tel qu'en témoigne un récent rapport de l'OCDE.

Le traitement de cette question relevait à priori du Comité d'étude sur l'université et la société. Cependant, le Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire ne pouvait en faire abstraction à cause de l'incidence de cette fonction sur la gestion interne de l'université. On trouvera dans l'annexe II du présent livre, en plus d'un bref aperçu historique, une problématique plus poussée qui en arrive à dégager une définition de cette fonction relativement nouvelle de l'université.

3.4.1. La définition

Le premier problème que l'on rencontre en voulant traiter de cette fonction de service à la collectivité en est un de définition. En effet, le mot « service » est d'une acception tellement large qu'on peut lui faire dire beaucoup de choses. Contrairement aux termes « enseignement » et « recherche » où l'objet est particulier, le service à la collectivité englobe des réalités souvent très diverses les unes des autres.

Tout d'abord, il est bien évident que déjà, dans ses missions d'enseignement et de recherche, l'université exerce un rôle de service à la collectivité qu'elle dessert.

En vue de préciser davantage cette notion, le tableau III présente un éventail des diverses définitions que l'on peut donner à cette fonction.

Un comité de travail du Conseil des universités du Québec a déjà proposé une définition de cette fonction : « Toute activité universitaire non créditée de recherche, de formation ou de support, conçue et réalisée conjointement par des organismes de l'université et des groupes structurés de divers milieux, pouvant, d'une part, contribuer à la solution de problèmes socio-économiques inhérents à leur objet spécifique. » S'ensuit une liste de paramètres en fonction desquels peut se situer l'activité de l'université.

TABLEAU III

Nature de la fonction de service à la collectivité

1) Les services inhérents aux deux fonctions principales
   a) L'enseignement;
   b) La recherche.

2) Les services reliés à ces deux fonctions
   a) À bénéfices internes à l'université;
   b) À bénéfices externes (publics divers).

3) La fonction spécifique de service à la collectivité
   a) Comme institution
      1. Contributions, sollicitées ou non, réalisées en vertu de l'expertise ou du caractère uniques des ressources de l'université;
      2. Prises de position et actions conformément au rôle social de partie d'un système économique, politique et social;
      3. Critique des institutions par une des leurs, l'université.
   b) À travers ses membres
      1. Travaux d'expertise sollicités ou non;
      2. Prises de position individuelles ou collectives;
      3. Critiques sociales de même nature.

Certaines institutions universitaires se sont inspirées de cette définition pour la traduire en termes opérationnels. Il s'en trouve qui n'ont pu échapper à présenter cette fonction comme résiduaire, c'est-à-dire celle qui englobe tout ce qui n'est pas enseignement ou recherche.

Renvoyant le lecteur à l'annexe II du présent livre de son rapport pour une discussion plus complète, le Comité tient à préciser ce qu'il entend par service à la collectivité comme fonction de l'université. Il s'agit de

> *contributions, sollicitées ou non, réalisées en vertu de l'expertise ou du caractère uniques des ressources de l'université.*

Cette définition restreinte, selon le Comité, devrait servir de base pour fins d'organisation, de gestion et de financement de tels services.

3.4.2. La gestion du service à la collectivité

Dans le domaine de la gestion de cette fonction de l'université, le premier problème est sans contredit lié à la définition qu'on lui donne. En effet, il est essentiel de connaître l'étendue et les limites du champ de gestion pour accomplir cette dernière.

Un autre difficulté réside dans la tendance à privilégier la mise sur pied d'organismes parallèles pour remplir cette troisième fonction. Vu les problèmes soulevés dans la première section de ce chapitre, à propos notamment de la tendance à rendre une structure permanente, il est compréhensible qu'on ait procédé ainsi. Il n'est cependant pas assuré que ce soit le meilleur moyen d'assurer la gestion de cette fonction.

Il semble donc qu'il y a place pour la recherche d'un nouveau mode de gestion qui devrait tenir compte des éléments dont il est fait mention plus bas.

3.4.2.1. L'organisation

Sans mésestimer les pratiques en vigueur dans les différentes institutions universitaires,

l'organisation du service à la collectivité demeure problématique. En effet, un certain parallélisme des organismes existants, l'ignorance de l'unicité de certaines ressources universitaires, la difficulté d'entrer en contact avec l'université comme institution, autant de difficultés qui se présentent à un organisme qui veut faire appel à des services précis.

3.4.2.2. La collaboration

Lorsqu'on parle de service à la collectivité pour l'université, on ne sous-entend habituellement que les services que l'université peut donner au milieu dans lequel elle est implantée. Or, une collaboration plus étroite peut s'établir entre les organismes du milieu et l'institution universitaire qui apporterait à celle-ci une certaine qualité de connaissances parfois nouvelles qu'elle pourrait faire siennes.

Le problème en est peut-être un de mentalité, mais la collaboration, pour être entière, présuppose l'apport des deux parties en cause pour la réalisation d'un projet précis. Chacun apporte alors son expertise pour mener à bien le projet. Dans ce sens, la collaboration devient un véritable *partnership*, non seulement dans le domaine financier, mais aussi dans tous les autres, dont le contenu même du projet.

3.4.2.3. L'accueil

Une des grosses difficultés pour un groupe qui veut prendre contact avec l'université, c'est de trouver une porte d'entrée! Bien sûr, les immeubles en comportent plusieurs, mais à qui s'adresser pour recevoir l'information pertinente?

Le problème est parfois contourné du fait qu'un membre du groupe connaisse personnellement un professeur de l'université à laquelle on veut s'adresser. Mais une telle situation ne favorise-t-elle pas les uns au détriment des autres?

C'est dans cette perspective que le Comité recommandera plus loin la mise sur pied d'une structure d'accueil, nécessairement très légère, pour assurer une meilleure jonction de l'institution avec son milieu en ce qui touche la fonction de service à la collectivité.

3.4.2.4. La sélection

Dans la sélection des projets, le problème des critères se pose avec une certaine acuité. En effet, le premier critère étant la définition, il devient impérieux d'y faire constamment référence. Ainsi, toute activité visant à aider un groupe peut être considérée comme valable en soi, mais ne relève de la fonction de service à la collectivité de l'université que dans la mesure où elle fait appel « à l'expertise ou au caractère unique de ses ressources ».

Ce premier critère établi, quels sont les autres critères qui doivent présider à la sélection des projets? Chaque établissement universitaire peut en élaborer, mais peut-être serait-il souhaitable de poursuivre la réflexion sur le sujet au niveau de tout le réseau universitaire québécois.

3.4.2.5. Le financement

Dans le système de financement du ministère de l'Éducation, les « services à la collectivité » apparaissent dans la section des fonctions non subventionnées et ils doivent, par définition, s'autofinancer.

Dans son document sur les stratégies triennales, le ministère se demande s'il est nécessaire de consacrer une part importante des ressources à une nouvelle fonction, et si les marges budgétaires laissées aux universités ne permettent pas d'utiliser les ressources à des fins plus immédiatement utiles à la société.

Le Comité tient à rappeler que la collaboration dont il est fait état plus haut trouve ici un champ d'application. Même si elle s'étend à tout le domaine de cette fonction de l'université, la collaboration n'est pas exclue du financement selon, bien sûr, les possibilités respectives des divers partenaires.

Plusieurs hypothèses ont été avancées dans ce domaine.

a) Dans son avis au ministre de l'Éducation sur les stratégies triennales, le Conseil des universités du Québec propose un financement à titre expérimental qui se ferait par « le biais de demandes supplémentaires formulées par les universités et sur lesquelles le Conseil donnerait avis si le ministère accepte, dans ses stratégies triennales, de consacrer des crédits spéciaux à cette fin ».

b) Le syndicat des professeurs de l'Université du Québec à Montréal propose un mode intéressant de financement : « Il est recommandé : que le MEQ identifie spécifiquement dans les structures de programmes de la fonction service à la collectivité et qu'il alloue des fonds pour un montant égal à au moins 1% des budgets de fonctionnement des universités, à cette fin. Que ces budgets permettent aux universités d'ouvrir de nouveaux postes de professeurs et d'employés de soutien et que l'activité de service à la collectivité soit reconnue comme partie intégrante de la tâche du professeur. »

c) Un type de financement à envisager est le financement par objectif ou par programme, comme sont actuellement financés certains types de recherche.

d) Le financement par « voucher » peut aussi être une solution. Mais ce type de financement qui consiste à verser les fonds directement aux utilisateurs pour leur permettre d'« acheter » des services aux universités remplit mal l'aspect de collaboration bilatérale déjà soulignée.

e) On peut aussi penser à un financement multipartite : soit que l'État, les universités et les utilisateurs en partagent les frais selon un mode d'entente déterminé, soit que l'État n'accepte de financer une partie des coûts que si l'autre partie est défrayée par les autres partenaires (*matching grants*).

Les moyens de financer de façon adéquate cette fonction de service à la collectivité ne manquent pas : le bref inventaire qui précède en témoigne. La difficulté demeure de trouver la façon la plus appropriée d'y arriver.

Il semble au Comité que le mode de financement qui respecte le mieux la réalité est le financement par objectif ou par programme, ce qui permettrait d'ailleurs une flexibilité suffisante pour greffer à ce mode un élément ou l'autre de la liste énumérée plus haut.

3.4.2.6. L'évaluation

Un ultime problème rencontré dans la fonction de service à la collectivité est celui de l'évaluation. En effet, dans les réalisations passées de cette fonction, on note très peu d'évaluation effective de l'efficacité de l'action réalisée. N'est-il pas normal qu'après avoir mené à bien un projet de cette nature, les partenaires en évaluent la portée effective en rapport avec celle qu'on avait anticipée? Cette dernière étape a beaucoup d'importance, car elle éclaire de l'expérience passée les décisions futures.

En somme, la fonction de service à la collectivité rencontre des difficultés tout aussi sérieuses que les fonctions dites traditionnelles d'enseignement et de recherche à l'université.

3.5. En bref. . .

Est-il possible d'identifier des points communs dans l'inventaire des problèmes dressé par les intervenants, lors des audiences publiques de la Commission d'étude sur les universités, dans celui qui provient de l'analyse faite par des spécialistes de la gestion des organisations, et dans les propos tenus par les groupes de professeurs consultés? Ou bien la liste s'allonge-t-elle à mesure que se diversifient les intervenants et leurs perceptions?

En se servant du cadre de référence suggéré dans la réflexion sur les modèles que l'on retrouve à l'annexe I, on peut identifier trois ordres de problèmes.

Une première catégorie comprend les problèmes reliés au développement de l'organisation universitaire et des modes de gestion qui y sont rattachés.

La deuxième catégorie regroupe les problèmes identifiés en réaction à l'orientation de développement prise par les organisations universitaires.

Dans le troisième groupe se retrouvent les problèmes relatifs aux buts de l'organisation universitaire, ainsi qu'aux ressources qu'elle utilise pour les réaliser. Les problèmes touchant les valeurs et la participation des divers groupes impliqués dans l'organisation universitaire appartient aussi à cette catégorie.

Comme toute tentative de classification, le regroupement des problèmes de l'organisation universitaire présente certaines ambiguïtés. Ainsi, le problème de la lourdeur administrative peut appartenir à la première ou à la deuxième catégorie, selon la perception du problème. La complexité accrue des structures d'une

organisation ainsi que la bureaucratisation de ses processus entraînent des lourdeurs. Mais ces lourdeurs peuvent être « normales » ou « excessives » par rapport à la situation ou au modèle de référence. C'est pourquoi, la deuxième catégorie est consacrée aux problèmes de l'organisation universitaire, définis à partir de critères externes au modèle bureaucratique classique. Il importe toutefois de se demander en quoi le fonctionnement bureaucratique comme tel est problématique, et quels sont les critères permettant de poser un tel diagnostic.

C'est par référence au changement, c'est-à-dire au passage des modes de fonctionnement traditionnel aux modes d'organisation et de gestion bureaucratiques, que les situations sont considérées comme des problèmes. Ces problèmes reliés à la bureaucratisation, somme toute récente, de l'organisation universitaire n'ont pas été confinés à l'organisation interne : les mémoires soulignent ainsi des problèmes liés aux relations bureaucratiques qui se sont établies avec l'État, depuis quelques années surtout.

Quant à la deuxième catégorie de problèmes, on voit apparaître des situations définies par référence à la non pertinence du modèle d'organisation et de gestion qui prévaut dans les universités. On critique, en particulier, le poids insuffisant des professionnels de la base dans la gestion : consultation inadéquate, absence de délégation, non-transparence de l'information. Avec la syndicalisation, dénoncée comme problème par les administrateurs, on voit apparaître les problèmes reliés à la « mauvaise intégration du phénomène syndical » et au « déséquilibre dans la répartition des pouvoirs ».

Les problèmes de cette deuxième catégorie sont surtout situés par référence aux relations entre deux groupes de professionnels : les administrateurs et les professeurs. Ces derniers ont dénoncé avec vigueur, lors des grèves de 1976, que soient appliqués à l'organisation universitaire des modes de gestion empruntés aux bureaucraties industrielles. Par ailleurs, certains administrateurs tiennent à défendre quelques-unes des valeurs sous-jacentes aux modes de gestion classiques des entreprises manufacturières[8].

Le Comité est d'avis que la plupart des problèmes de cette deuxième catégorie gagneraient à être interprétés à partir des éléments autres que ceux qui sont réservés au modèle bureaucratique. Quelques aspects du modèle politique, surtout les modèles de Mintzberg et de March, ainsi que le modèle collégial permettent de mieux saisir le sens et les conséquences des problèmes identifiés.

A défaut, par exemple, de tenir compte des caractéristiques propres à l'organisation universitaire, on risque d'imposer des formes d'organisation et des modes de gestion qui causent non seulement des problèmes, mais finissent par entraver la réalisation même des buts de l'université et par aliéner la contribution des individus qui sont appelés à assumer les activités fondamentales de l'université, soit l'apprentissage, l'enseignement et la recherche, ainsi que la nouvelle fonction de service à la collectivité.

Le problème du conflit entre l'individu et l'organisation, commun à toute organisation, est particulièrement exacerbé dans une bureaucratie de professionnels, surtout si le développement des modes de gestion s'est par trop inspiré du modèle classique de la bureaucratie de type industriel, dont les modes de contrôle font appel à l'autorité de position plutôt qu'à celle de l'expertise professionnelle et technique. Dès lors, les problèmes reliés à la « double structure de représentation », à la « lourdeur du processus de décision » et à la « primauté de l'administratif sur le scolaire » indiquent que les modes de gestion sont fonction des particularités du type d'organisation.

Il est bien évident que le processus de décision dans les universités est complexe et marqué par l'incertitude des buts et de la technologie. Dès lors, toute tentative d'implanter, comme c'est le cas actuellement, des modes de gestion correspondant à un processus de planification et de décision « rectiligne » entraîne des problèmes, qui s'aggravent encore par le recours à la solution du renforcement de l'autorité hiérarchique.

Comme on le voit par ces quelques exemples, les problèmes de la deuxième catégorie touchent des aspects spécifiques de l'organisation universitaire et nécessitent, par là

même, une approche différente de celle que commande le fonctionnement bureaucratique commun aux autres types d'organisations, à fortiori les bureaucraties industrielles. Contrairement à la première catégorie, ces problèmes sont ainsi moins une conséquence de la bureaucratisation, comme telle, de l'organisation universitaire, qu'une réaction à la forme et à la pertinence des modes d'organisation et de gestion auxquels elle donne lieu.

Les problèmes reliés aux buts de l'organisation universitaire ont pris une importance particulière depuis l'orientation quasi publique de l'ensemble du réseau universitaire québécois. Le Comité tient à faire remarquer que les problèmes reliés aux buts et aux ressources se répercutent à l'intérieur de l'université, par la voix des groupes appelés à influencer de plus près le fonctionnement de l'organisation (étudiants, professeurs, autres personnels, associations d'anciens, corporations professionnelles, etc.).

Bien plus, les membres de l'organisation universitaire, notamment les professeurs, constituent un apport important de ressources stratégiques pour l'université et sont des participants privilégiés. En tant qu'individus et, de plus en plus, en tant que collectivités représentées par les divers corps professionnels ou syndicaux, ils réclament des orientations concernant les buts, les structures et les modes d'administration, qui peuvent se révéler fort divergentes de celles qui sont mises de l'avant par les officiers dûment détenteurs de l'autorité bureaucratique.

Avec l'avènement de la négociation collective, on a tendance à croire que les tensions ne concernent que la prestation du service expert et les conditions de travail. En fait, bien d'autres objets de tension existent, par rapport aux buts et aux ressources de l'organisation universitaire, et la négociation n'est pas le seul champ de ces luttes, car toutes les activités de service, y compris l'activité d'enseignement et d'apprentissage, sont susceptibles de trouver, dans un monde devenu pluraliste, plus d'une réponse à la question opérationnelle du « que faire et comment le faire ».

L'organisation universitaire, au-delà des caractéristiques de la bureaucratie professionnelle qui exige une participation intense et déterminante de ses membres, est devenue, comme toute organisation complexe, une arène où se confrontent des groupes épousant des orientations divergentes, soutenues par des valeurs qui varient non seulement entre les individus et les groupes, mais aussi dans le temps.

Durant la période de croissance rapide des années 60, les universités poursuivaient de façon intensive, à la fois des objectifs de qualité et d'excellence, et des objectifs plus récents et plus pressants de démocratisation, c'est-à-dire d'accès plus généralisé aux études universitaires. Comme les universités en place ne suffisaient pas à la tâche et, aussi, qu'elles résistaient à s'engager avec suffisamment d'ardeur dans la réalisation du deuxième objectif, on créa l'Université du Québec qui devait accorder priorité à l'objectif de démocratisation. Toutefois, la vocation de l'Université du Québec s'est depuis développée sur les deux plans d'objectifs et elle est devenue aujourd'hui une institution comme les autres.

Avec la saturation relative des besoins éducatifs du système économique et le resserrement de l'affectation des ressources au secteur de l'éducation, il convient de se demander quel ordre d'objectifs sera sacrifié, ou quel type d'organisation universitaire devra être aménagé pour garantir la poursuite et l'atteinte de ces deux orientations, qui, pour ne pas être incompatibles, n'en sont pas moins en concurrence.

Lors des audiences publiques de la Commission, une préoccupation majeure vis-à-vis de cette dualité d'objectifs généraux s'est manifestée. Certains parlaient de qualité, d'excellence, d'une certaine dilution du produit universitaire. Les mêmes, appuyés par d'autres pour des motifs variés, invoquaient la nécessité du développement des études graduées. D'autres, sans nier le besoin de développement de la recherche et de la formation de chercheurs, montraient la nécessité de poursuivre l'effort vers l'accès universitaire plus généralisé et s'insurgeaient même quelquefois devant les signes avant-coureurs du déclin de l'objectif de démocratisation.

Il existe un lien intime entre les valeurs qui orientent le développement, les structures et le fonctionnement de nos systèmes d'éducation

(y inclus l'organisation universitaire) et celles qui gouvernent l'ensemble des institutions nord-américaines. On peut facilement reconnaître, dans les objectifs liés aux taux de fréquentation et à l'élargissement des normes d'admission, des préoccupations reliées aux valeurs égalitaires; par contre, l'insistance sur la qualité, l'autonomie, la pureté de l'idéal universitaire relèvent du pôle plus élitiste des valeurs sociales représentées à l'université. Les systèmes de valeurs, en usage dans le milieu québécois, oscillent constamment entre ces deux pôles d'égalitarisme et d'élitisme, et ils inscrivent profondément les personnes, les groupes, les structures sociales, dans cette dualité.

Non seulement ces valeurs sont-elles toujours en état de tension, mais encore impliquent-elles souvent des objets autour desquels se cristallisent les conflits dans l'organisation universitaire.

Durant la période de croissance, les institutions ont fait la promotion, jamais connue auparavant, d'objectifs caractérisés par des valeurs égalitaires. Mais ce qui ne pouvait guère faire de problème durant cette phase d'expansion devient maintenant une source de conflits qui risque bien d'exacerber les organisations universitaires au cours des prochaines années. Car, s'il faut en croire cette interprétation voulant que soit la « privation relative qui entraîne de tels conflits », on devrait voir apparaître de plus en plus une contestation de la part des composantes sociales identifiées aux valeurs égalitaires menacées.

Au-delà des orientations de valeurs relatives au contenu de l'activité universitaire, il y a celles qui sont relatives à la forme de l'organisation et aux modes de sa gestion. Dans l'organisation universitaire, les valeurs intellectuelles, l'individualisme, la liberté et même certaines formes d'anarchie sont plus présentes qu'ailleurs, et la forme d'organisation fondée sur les valeurs de la loi et de l'ordre ne sera pas appropriée. Les problèmes que connaît l'université actuelle et les tensions qui ont existé au cours des dernières années entre les partenaires de l'université, en particulier entre les professeurs et les administrateurs, reposent en grande partie, selon le Comité, sur des conceptions divergentes de la forme d'organisation universitaire idéale ou satisfaisante.

La forme bureaucratique étant, en grande partie, déterminée par les valeurs ambiantes, on peut difficilement penser que les problèmes concernant la forme de l'organisation seront réglés à la satisfaction de ceux qui défendent les valeurs de la petite communauté. Est-ce à dire que l'orientation définitive de l'organisation universitaire sera marquée par ces excès qu'entraîne l'application non pertinente de pratiques industrielles et cela, malgré les critiques de nombreux participants des organisations universitaires dont certains détiennent des postes d'administration?

L'urgence de réexaminer l'organisation universitaire est d'autant plus grande que la « zone de tolérance » aux aberrations de l'organisation et des modes de gestion est elle-même soumise à la socialisation. C'est-à-dire que même ceux qui luttent pour l'amélioration de l'organisation universitaire en viennent à accepter de la vivre telle qu'elle est imposée.

L'organisation universitaire connaît, à ce niveau, un réel danger, car il n'existe pas d'instrument efficace permettant de débattre et de régler les problèmes touchant les orientations et la gestion de l'organisation. Seuls l'étude, l'ouverture d'esprit et l'échange entre partenaires peuvent apporter quelque espoir.

Le cadre actuel de la négociation collective peut-il se prêter à cet objet? Si la réponse à cette question se révélait positive, elle poserait un problème aux étudiants, qui, eux, n'ont pas l'instrument de la négociation collective.

Si les orientations de l'organisation universitaire et de ses modes de gestion ne peuvent être débattues efficacement dans le cadre de la négociation collective et que, par ailleurs, elles ne doivent pas être l'apanage du « droit de gérance », comme certains l'ont revendiqué, quels instruments doivent être inventés, pour apporter des solutions aux problèmes et pour assurer aux membres une participation satisfaisante dans l'organisation universitaire?

Notes du chapitre III

1. La distribution des pouvoirs et des responsabilités entre les composantes de la communauté universitaire, la participation à la prise des décisions, la diffusion de l'information dans la communauté universitaire, l'adaptation des chartes et statuts aux réalités contemporaines. Cf. C.E.U., *Document de consultation*, p. 7.

2. Mémoire de l'Université du Québec à la Commission d'étude sur les universités, juin 1978, p. 38-39.

3. On note que, dans l'ensemble des établissements présentement, quelque 15% des postes d'enseignants réguliers sont occupés par des enseignants en congé (congés de perfectionnement, congés sabbatiques, congés sans traitement) et quelque 25%, par des enseignants qui bénéficient de « dégrèvements administratifs ».

   Ainsi, dans une unité de base typique (par exemple, un département constitué de quinze enseignants, dont deux seraient en congé et quatre bénéficieraient de « dégrèvements administratifs »), les enseignants ordinaires (neuf sur quinze, en moyenne) consacrent présentement une douzaine d'heures par semaine aux tâches dites « administratives », certains en consacrent plus que la moyenne, d'autres, moins.

   Parmi ces tâches, il y a d'abord la préparation et la participation aux réunions de l'assemblée départementale (une quinzaine de journées par année, en moyenne), aux réunions des comités de programmes (parfois trois ou quatre programmes pour un département, un comité de quatre, cinq ou six membres par programme, et quinze journées de réunion par comité, chaque année), aux réunions des comités spéciaux (un comité ou une réunion de comité par type de décision à prendre : la sélection des candidats aux postes d'auxiliaires à l'enseignement, la sélection des candidats aux postes de chargés de cours, la sélection aux postes d'enseignants « réguliers », la sélection aux postes administratifs, l'évaluation des « plans de travail » des enseignants, l'évaluation des « tâches accomplies » par les enseignants, le partage du budget d'acquisition des livres, la préparation du rapport annuel, etc.), aux réunions de coordination ou de groupes de travail (réactions à formuler à l'égard des consultations plus ou moins fréquentes à propos des règlements, des structures, de ceci ou de cela), etc. Pour de nombreux enseignants, s'ajoutent à cela les nombreuses réunions de l'assemblée syndicale et/ou du conseil syndical (quelque 10% des enseignants sont membres du conseil syndical), les nombreuses réunions des commissions et sous-commissions de l'université et de l'Assemblée universitaire (dont les effectifs combinés requièrent la participation de quelque 10% des enseignants dans un établissement), les réunions des comités spéciaux créés par les vice-doyens, doyens et vice-recteurs de temps à autre, et les réunions organisées par les sociétés savantes et corporations professionnelles (quelque 10% des enseignants déclarent être membres des conseils d'administration ou bureaux de direction de telles organisations, avec une demi-douzaine de journées de réunions par année).

   Mais il n'y a pas seulement les réunions. Les tâches administratives régulières des enseignants des établissements universitaires comportent également la lecture de documents nombreux et variés émanant des directeurs de département, des directeurs de programmes, des directeurs de centres de recherche, des directeurs de services (informatique, la bibliothèque, la polycopie, la librairie, l'équipement audio-visuel, etc.), des directeurs des activités périphériques (les sports, l'animation socio-culturelle, etc.), des vice-doyens, des doyens, des vice-recteurs, du secrétaire général, du régistraire, du syndicat, des sociétés savantes, des corporations professionnelles et des entreprises privées anxieuses de vendre leurs produits aux universitaires (assurance-vie, placements, maisons d'édition, agences de voyages, etc.). Ces tâches administratives comportent en outre la rédaction des avis, réponses, lettres, rapports et « fins de non-recevoir » commandés par tous ces interlocuteurs ou solliciteurs.

   Ces tâches administratives comportent enfin, mais c'est peu par rapport au reste, l'accomplissement de quelques devoirs davantage liés à l'enseignement ou aux relations publiques du monde de l'enseignement (participer à des lancements d'ouvrages, vernissages, premières, conférences ou réception de visiteurs, siéger à des jurys d'admission des candidats aux programmes d'études, sur les groupes de travail chargés des inscriptions aux cours, ou chargés des révisions de programme, par exemple). Finalement, pour conclure comme l'ont fait plusieurs des enseignants consultés, les tâches « administratives » occupent normalement un tiers du temps de travail d'un enseignant « moyen » consacrant une moyenne annuelle d'une quarantaine d'heures par semaine aux tâches à remplir dans l'université.

4. Vincent Lemieux, « La recherche scientifique en sciences humaines », *Bulletin de l'ACFAS*; vol. I, n° 2, automne 1979.

5. René J.-A. Lévesque, *Bulletin de l'ACFAS*, vol. I, n° 1, été 1979 :

   La mission éducative de l'université doit permettre à celle-ci d'œuvrer dans un ensemble très vaste de domaines, qu'ils soient de nature fondamentale, appliquée, gouvernementale, industrielle, etc. À la critique que l'université veut tout s'accaparer, je répondrai que sa mission de former les chercheurs lui impose cet éventail. Je vois mal comment nos écoles de génie, d'aménagement, etc., pourraient fonctionner et former les chercheurs si les professeurs n'étaient pas eux-mêmes impliqués dans une recherche en génie, en bâtiment, etc. Je crois qu'il est très sain que les étudiants, même du 1er cycle, soient en contact avec des professeurs qui travaillent à des problèmes concrets qu'ils soient de nature industrielle ou pas. Comment pourrait-on d'ailleurs établir ce lien entre les universités et l'industrie tant désiré par les auteurs du Livre vert?

6. John S. Steinhart et Stacie Chermiack, *The Universities and Environmental Quality — Commitment to Problem Focused Education, A Report to the President's Environmental Quality Council*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, septembre 1969.

7. Erich Jantsch, « *...grative Planning for the « Joint Systems » of Society and Technology — The Emerging Role of the University* ».

8. Sur l'application de modèle industriel à l'organisation scolaire, le lecteur pourra tirer profit d'un texte indépendant des parties en cause; il s'agit de l'Annexe B du rapport *Canada, revue des politiques de l'éducation*, OCDE, 1976, intitulée *L'Industrialisation de l'enseignement*.

CHAPITRE IV:

Les problèmes particuliers signalés nommément dans le texte du mandat du Comité

Les études récentes consacrées à l'université ont porté surtout sur les questions qui semblaient propres à l'organisation universitaire plutôt qu'à d'autres types d'organisation. Les universités du Québec ont, elles aussi, vécu les problèmes typiques des organisations universitaires. Il n'est donc pas étonnant que le mandat du Comité identifie de façon plus spécifique certains thèmes d'examen directement reliés au système d'autorité des universités et aux éléments qui contribuent à la gouverne des organisations universitaires modernes : 1) les structures et les processus de participation; 2) la diffusion de l'information ou le système de communication; 3) la répartition des pouvoirs; 4) l'adaptation des chartes et statuts aux conditions internes et externes. Ces quatres thèmes sont interreliés et le Comité a tenté d'identifier, dans les trois premiers chapitres, les problèmes qui se rapportent à chacun d'eux. Les éléments du cadre de référence ainsi esquissés devraient permettre de mieux saisir certaines des difficultés propres aux aspects plus spécifiques des termes du mandat du Comité.

Dans le présent chapitre, nous aborderons chacun de ces thèmes en nous référant aux tableaux des modèles théoriques et des problématiques plus générales que l'on retrouve à l'annexe I.

Ces quatre axes de problèmes spécifiques constituent des domaines d'application opérationnelle des systèmes d'autorité que les administrations centrales ont la responsabilité de coordonner. L'examen plus attentif de ce processus est susceptible d'éclairer davantage certains des problèmes généraux de l'organisation universitaire, soulevés au début de ce rapport, et d'améliorer les façons actuelles de définir les relations d'autorité qui régissent les diverses parties en présence.

Une double perspective guidera cette analyse. Tout d'abord, il s'agit d'examiner la situation et de se demander si elle est adaptée aux changements qui se sont produits dans l'environnement externe et interne de l'organisation universitaire. Deuxièmement, on s'interrogera sur la pertinence des structures et des processus existants dans un contexte où on ne peut plus postuler l'unanimité des opinions ni l'unicité des intérêts entre les personnes et les groupes.

En définitive, les orientations de valeurs influencent la gestion et les perceptions qu'on en a, tout autant, sinon plus, que les contenus de l'activité universitaire.

En effet, qu'il s'agisse de l'appropriation et de la répartition des ressources, des mécanismes opérationnels et des règles bureaucratiques de gestion courante, du contrôle de l'utilisation des ressources et des résultats de la gestion des conditions de travail, de la gestion des orientations ou de la planification générale, les modes de gestion dépendent de la conception qu'on se fait de l'autorité et des modes de relation entre les personnes. Les valeurs scientifiques, professionnelles et démocratiques ne sont pas toujours en harmonie et les tensions entre personnes et groupes ne partageant pas les mêmes conceptions de l'autorité et des modes de gestion sont elles-mêmes matière à gestion dans l'organisation universitaire.

4.1. La participation à la gestion de l'organisation universitaire

Comme le note Mintzberg[1], les bureaucraties de professionnels sont très dépendantes de la base; les exigences mêmes de la gestion nécessitent la consultation des spécialistes détenteurs de l'information stratégique pour la conduite des opérations. Il ne faut donc pas s'étonner de retrouver, dans les organisations universitaires, des structures de participation développées.

Il existe cependant de fortes variations dans le degré et les modes de participation selon le type d'institution, la conception de l'autorité qui prévaut et le poids relatif des personnes et des groupes qui détiennent les pouvoirs. Ainsi, une étude américaine[2] a démontré que le degré de participation, d'autonomie des départements et des professeurs variait selon une échelle utilisée pour classer les types d'organisations universitaires. Au Québec, les universités ayant de plus en plus tendance à se ressembler, les structures et les modes de participation suivent, malgré certaines différences, un modèle commun.

Sans prétendre décrire et analyser à fond la participation, nous considérerons brièvement les formes et les niveaux qu'elle emprunte, ainsi que les problèmes qui semblent les plus cruciaux dans le domaine de la participation à la gestion universitaire.

4.1.1. Les formes de la participation

Dans les universités québécoises, la participation emprunte des formes diverses : elle peut être individuelle, collégiale ou collective.

La participation sur une base individuelle, lorsqu'elle existe, est plus consultative que décisionnelle. Les consultations en vue de la nomination de doyens, par exemple, peuvent prendre la forme d'un avis demandé à chacun des professeurs de la faculté. On note présentement, comme c'est le cas à l'université Laval notamment, une tendance à ce que cette consultation prenne une forme quasi élective pour la nomination à plusieurs postes, en particulier au poste de recteur.

La participation peut prendre la forme du droit de déléguer des représentants à un organisme collégial, tels un conseil de faculté, une commission des études ou un conseil d'administration. Ces organismes, dont les mandats sont aussi bien consultatifs que décisionnels, sont composés, le plus souvent, de trois groupes principaux : les administrateurs, les professeurs et les étudiants. Sauf à l'Université de Montréal, on note qu'à plusieurs

paliers, la représentation étudiante est égale à celle des professeurs.

La participation peut enfin emprunter la forme collective, une entité juridique (syndicat, association) s'interposant entre les participants et l'administration. Cette forme est privilégiée lorsque la participation repose sur l'obtention d'une forme de consensus (convention collective, protocole d'entente, etc.).

On peut également distinguer les modes de participation selon qu'ils supposent ou non un accord entre les participants et l'administration.

La forme consensuelle est particulièrement utilisée pour la détermination des conditions de travail, bien que cette question puisse parfois faire l'objet de règlements (Université de Montréal).

Même si, normalement, un contrat n'a pas d'effet sur les tiers et que ses dispositions ne se rapportent qu'aux relations entre deux parties, il arrive parfois que certaines dispositions affectent un tiers groupe non-partie à la négociation.

Par exemple, la convention collective intervenue entre l'Université du Québec à Montréal et le syndicat de ses professeurs inclut des dispositions qui visent, en partie, à préciser l'organisation administrative de l'université. Or, cette organisation ne concerne pas seulement les professeurs (*v.g.* la fonction de direction de module intéresse les étudiants; cependant, la convention collective la définit). Par contre, les règlements généraux de l'Université du Québec stipulent que c'est le conseil d'administration, où siègent les étudiants, qui doit définir la fonction du directeur de module.

Autre exemple, le protocole de la rentrée au travail, après la grève à l'université Laval, affectait également les étudiants sans qu'ils ne soient partie à la négociation. Il en est de même des tentatives de circonscrire l'emploi de chargés de cours dans les universités. On sait maintenant que les chargés de cours de l'UQAM ont obtenu leur propre accréditation syndicale; l'entente conclue aura, à son tour, des effets sur l'engagement des professeurs réguliers.

Ces exemples soulèvent le problème lié au cadre de la participation à la gestion dans un contexte de négociation collective selon l'actuelle loi du travail; nous reviendrons sur ce sujet.

Lorsqu'elle ne prend pas la forme consensuelle, la participation est unilatérale. Elle est alors soit consultative, soit décisionnelle.

La forme consultative est largement répandue dans l'université, soit par l'obligation faite de demander un avis avant de prendre certaines décisions (en matière de carrière professorale, de nomination d'officier, d'adoption de budget, etc.), soit par le pouvoir accordé à certains organismes de donner des avis non sollicités qui portent le nom de « recommandations ». Ainsi, l'Assemblée universitaire de l'Université de Montréal, la Commission des études, à l'UQAM, ou le Sénat, à l'université Concordia, disposent d'un pouvoir de recommandation.

Bien que, par définition, la participation consultative implique moins de pouvoir pour les participants que la participation décisionnelle, elle présente néanmoins certains intérêts. N'étant pas contraignante pour ceux qui l'utilisent, on lui donne parfois une ampleur considérable, dans certains cas illimitée, quant aux matières qui peuvent être abordées. Elle introduit dans la gestion de l'université des contributions expertes appréciables et une information non moins précieuse pour les officiers qui prennent les décisions.

Cependant, la participation consultative a un grand défaut : elle n'est « que » consultative et plusieurs la considèrent comme « dépassée ». Certains ne conçoivent de véritable participation que s'il y a pouvoir décisionnel. En réalité, la participation consultative pouvait paraître, il y a quinze ans, comme un progrès réel par rapport au passé. Ce mode semble beaucoup moins approprié dans le contexte actuel, axé sur la participation décisionnelle plutôt que consultative, et collective plutôt qu'individuelle.

À cet égard, on comparera avec intérêt les pouvoirs respectifs des professeurs, en matière de répartition des tâches dans un département, dans les quatre institutions que nous avons examinées de plus près. L'université Concordia présente la structure de gestion la plus traditionnelle, celle où l'autorité du directeur dans la répartition des tâches semble

être la plus absolue. À l'Université de Montréal et à l'université Laval, c'est le directeur qui décide, mais il doit consulter l'assemblée. À l'UQAM, c'est l'assemblée qui décide.

Un mouvement semble se dessiner en faveur d'une participation moins large, mais plus « décisionnelle ».

La participation décisionnelle emprunte des formes aux appellations diverses : droit d'initier, d'aprouver, d'apposer un veto, d'adopter. Le plus souvent, elle est le fait d'organismes collégiaux plutôt que d'invididus.

C'est pourquoi la participation décisionnelle tend à se confiner à des niveaux où le modèle collégial demeure applicable, notamment au niveau des départements et des services.

Il existe des variations importantes dans le degré d'implantation de la gestion collégiale dans les universités québécoises. En l'absence de traditions à cet effet et à la faveur de chartes mettant l'accent sur l'autorité hiérarchique, la gestion collégiale ne s'est pas implantée de façon générale dans nos organisations universitaires. Parfois, lorsque le titulaire d'un poste de direction et les membres de son unité partagent la même conception de la participation collégiale à la gestion, s'établit une entente tacite qui fait que la décision des membres prévaut sur celle du responsable de l'unité. Cependant, dès qu'un fonctionnement *bona fide* n'est plus possible, la règle du pouvoir hiérarchique revient à la surface, même si elle risque de provoquer de fortes tensions.

Cette question a d'ailleurs fait l'objet de difficultés dans les négociations entre administrateurs et professeurs. Aussi note-t-on de fortes différences dans les conventions collectives sur le sujet. Alors qu'à l'UQAM le directeur de département fait partie du syndicat et que l'assemblée des professeurs y est décisionnelle, à l'université Laval, une longue lutte sur cette question n'a pu faire mieux que de confirmer l'obligation formelle du directeur de département de consulter l'assemblée des professeurs sur cinq matières spécifiées.

En plus de s'exercer au niveau « départemental », la participation des composantes de la communauté universitaire peut s'exercer à deux autres niveaux de décision, soit au niveau central (conseil d'administration, commission des études) et au niveau de la faculté ou de l'école (conseil de faculté, assemblée des professeurs). À ce dernier niveau, les participants sont les administrateurs locaux (doyen, vice-doyens, directeurs de département, secrétaire), les membres du personnel enseignant et les étudiants. Dans quelques cas, il faut ajouter à cette liste des personnes du milieu des affaires ou du travail, (*v.g.* conseils des modules à l'UQAM et le conseil de la faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal).

Au niveau central, la représentation est plus large et peut comprendre des gens de l'extérieur de l'université, des membres du personnel non enseignant, etc.

Il existe une relation assez étroite entre les niveaux de la participation et les types de participants, et, surtout, entre le niveau de gestion et le poids relatif des participants.

La participation des professeurs et des étudiants s'est accrue de façon importante au début de la période de développement et de transformation des universités québécoises. Les espoirs qu'avait fait naître la perspective d'influencer le cours de l'organisation universitaire se sont par la suite atténués pour faire place à la déception chez les uns et au réalisme chez les autres. Au point que plusieurs des postes prévus de participation aux structures de gestion dans certaines universités ne sont pas comblés par les étudiants, soit par refus systématique ou par désintéressement; c'est notamment le cas à l'UQAM.

Dans le cas des professeurs, le « devoir professionnel », et non la confiance de pouvoir influencer le cours des choses, permet la plupart du temps de pourvoir les postes qui leur sont destinés.

Cette désaffectation relative des professeurs et des étudiants n'est pas partagée par les cadres et les professionnels des services ni par le personnel non enseignant, qui, eux, aspirent à une plus grande participation.

Sauf de très rares exceptions (*v.g.* le personnel enseignant non professionnel désigne un membre au Conseil de l'université Laval),

les membres du personnel non enseignant qui ne sont ni cadres, ni professionnels, ne participent pas à la gestion de l'université en dehors du cadre de leurs conventions collectives de travail.

Ces membres de l'organisation universitaire désirent-ils participer? Certains en ont exprimé le désir, lors de la consultation publique de la Commission. Peut-être ces personnes s'intéresseraient-elles davantage à la participation si les conditions étaient plus attirantes. Quel intérêt pourrait avoir *un* représentant du personnel non enseignant à participer à un organisme où la représentation des étudiants en conférait *dix* et celle des professeurs, *vingt*?

Conscients que leur groupe a bénéficié d'un développement considérable au cours des derniers temps, les cadres et les professionnels aspirent maintenant à une participation plus importante. Selon les institutions ce droit à la participation leur est plus ou moins reconnu. À l'UQAM, le seul droit des cadres et des professionnels est celui d'être consultés lors de la nomination du recteur. À l'université Concordia, il en va sensiblement de même. À l'université Laval, ils ont deux représentants au Conseil de l'université. À l'Université de Montréal, ils ont trois représentants à l'Assemblée universitaire, mais seule la faculté de l'éducation permanente leur reconnaît le droit de désigner des membres au conseil de faculté.

Il y aurait lieu d'encourager les universités à réviser leur charte dans le sens d'une participation plus large des cadres et des professionnels à la vie politique de l'institution : cela répondrait à une aspiration légitime de ces derniers et contribuerait à dissiper les sentiments de méfiance qui règnent trop souvent entre ce groupe et les autres composantes de l'organisation universitaire.

Bien que les cadres et les professionnels de certains services de l'administration centrale soient identifiés à l'autorité hiérarchique, ils ne sont que très rarement investis des pouvoirs de l'organisation. Ils participent de très près à de nombreuses prises de décisions et possèdent une très grande proportion de l'information stratégique dans l'organisation, mais ils restent subordonnés aux impératifs politiques de l'organisation.

Une plus large participation permettrait à ce groupe de faire les distinctions appropriées entre les deux rôles de fonctionnaire de la gestion et de participant politique à la gestion. Les cadres et les professionnels ne se conformeraient peut-être pas aussi facilement qu'on le croit à l'image « d'alliés inconditionnels du pouvoir » qu'on se fait d'eux, tant chez les administrateurs que du côté des autres composantes. L'organisation universitaire y gagnerait peut-être un groupe d'observateurs privilégiés de la gestion centrale.

Enfin, la participation intéresse deux autres groupes : les représentants du milieu et ceux de l'État.

Au niveau central de l'administration des universités, le milieu du travail et des affaires est représenté d'une manière plus ou moins importante selon les institutions, l'université Laval étant la moins pourvue à cet égard (seulement deux personnes y représentent, au conseil d'administration, les groupes socio-économiques).

Si l'on souhaite rapprocher davantage l'université du milieu qu'elle dessert, la participation de représentants de ce milieu aux diverses instances devrait être réelle dans toutes les institutions.

Au niveau de l'administration locale, l'expérience des conseils de module de l'Université du Québec et du conseil de la faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal devrait être suivie de près afin de vérifier la viabilité de ce système.

Bien que l'État finance la majeure partie des dépenses des universités et que cette réalité l'oblige à intervenir d'une manière décisive dans la gestion des institutions universitaires, sa présence est peu perceptible lorsqu'on examine les chartes des universités.

Ainsi, à l'Université du Québec, elle se résume au droit, pour le gouvernement, de nommer les principaux administrateurs (président et recteurs), d'être informé du budget et des états financiers, et de recevoir le rapport d'activités qui est déposé à l'Assemblée nationale. À l'Université de Montréal et à l'UQAM, la majorité des membres du conseil d'administration sont nommés par le lieutenant-gouverneur

en conseil, mais ces administrateurs n'ont pas le mandat de représenter le gouvernement.

Parmi les problèmes reliés à la participation, c'est celui qui concerne les *matières* de la participation qui se révèle le plus aigu, à l'heure actuelle, et qui comporte les conséquences les plus importantes pour l'avenir de l'organisation universitaire.

4.1.2. Les matières qui font l'objet de participation

À ce chapitre, une distinction semble fondamentale : celle qui est faite entre la participation à la détermination des conditions de travail et la participation à la gestion de l'université.

Théoriquement, l'employé, libre de vendre son travail, peut participer par la négociation de son contrat de travail à la détermination de ses conditions de travail.

Étant donné le déséquilibre des parties, ce droit est resté théorique, plus ou moins longtemps, dans les universités, le contrat de travail étant strictement un contrat d'adhésion.

Aujourd'hui, la négociation collective permet au personnel enseignant et non enseignant d'exercer une influence sur ces conditions de travail, influence dont l'ampleur varie d'une université à l'autre.

L'Université de Montréal a fait une expérience intéressante, de 1967 à 1977, en permettant que les conditions de travail des professeurs soient, du moins en partie, déterminées par voie de règlements adoptés par l'Assemblée universitaire, organisme formé majoritairement de professeurs.

Toutefois, les règlements élaborés par cet organisme n'ont pas convaincu les professeurs que ce mode de détermination de leurs conditions de travail était le meilleur, puisqu'ils ont néanmoins décidé de se syndiquer et de négocier dans le champ de compétence de l'assemblée.

D'autres universités (anglophones) maintiennent, avec un succès qui a satisfait, semble-t-il, les professeurs, un système de participation axé sur le *university senate*. Jusqu'à quel point cependant, les pressions uniformisantes de l'environnement externe sur l'organisation universitaire anglophone, et celles qui sont créées par la participation des administrateurs à la CREPUQ et par la participation des professeurs à la FAPUQ, ne viendront-elles pas rendre démodé le modèle de la « petite communauté »? Pourtant, le pouvoir des professeurs et celui des étudiants, alliés au fort sentiment d'appartenance des anciens étudiants et du milieu anglophone en général, constituent des facteurs de maintien de la prédominance des modes de participation qui se conforment encore en partie au modèle de la petite communauté.

Dans les universités où elle se pratique, la négociation collective a abordé à la fois la détermination des conditions de travail et la participation à la gestion. Cela a eu pour conséquence de déplacer, vers la convention collective, le cadre de discussion de la participation à la gestion. Il s'agit en fait d'un second lieu de discussion, le premier demeurant celui du pouvoir des administrateurs et de la simple participation individuelle.

Cependant, si on en juge par l'écart entre les matières que les syndicats de professeurs se proposaient d'insérer dans les conventions collectives et leur contenu réel, notamment après les deux conflits majeurs de 1976, il ne semble pas que le cadre de la convention collective soit en voie de devenir le lieu privilégié pour permettre la participation collective généralisée à la gestion de l'organisation universitaire. En effet, les représentants de l'autorité universitaire semblent déterminés à maintenir la distinction entre participation à la détermination des conditions de travail et participation à la gestion.

Il est vrai que le contexte actuel de la négociation ne favorise nullement un objectif qui puisse dépasser de beaucoup les conditions de travail, puisque les syndicats doivent se soumettre, en matière de négociation collective, aux normes courantes de la société ambiante, elles-mêmes déterminées par le cadre d'une loi du travail répondant aux impératifs du modèle de l'organisation industrielle à propriété privée plutôt qu'à ceux de l'entreprise publique.

Si la participation n'est discutée que dans le cadre de la négociation collective, l'exclusion des étudiants de ce mode serait alors consa-

crée, puisqu'ils ne peuvent bénéficier de la législation appropriée, réservée qu'elle est aux seuls « travailleurs ». Dans le Livre troisième, nous préconiserons pour les étudiants un statut équivalant à celui des autres groupes dans l'université et la société en général, de façon qu'ils aient, individuellement et collectivement, les mêmes droits que tous les citoyens de quinze ans et plus, en ce qui a trait à leur participation à l'organisation universitaire et aux autres entreprises de la collectivité.

Pour revenir au cas de la participation des professeurs, qui constitue un cas témoin pour l'ensemble de l'organisation universitaire, la question générale qui se pose est de savoir comment, compte tenu des progrès indéniables accomplis au niveau de la participation à la détermination des conditions de travail, on pourrait enrayer l'érosion de l'influence des professeurs au niveau des autres domaines de la participation à la gestion centrale.

Certains préconisent que la participation à la gestion soit négociée dans le cadre de la convention collective, doublée d'une négociation continue, tandis que d'autres voudraient conserver le cloisonnement entre la convention collective pour la participation à la détermination des conditions de travail et la consultation individuelle pour la participation aux autres aspects de la gestion.

Une autre option voudrait que les professeurs soient appelés à siéger aux différentes instances de la gestion centrale à titre de représentants de leur syndicat. Les administrateurs redoutent cette forme de participation; de même, un grand nombre de professeurs craignent que ce processus de nomination ne mène à des luttes de factions. Par ailleurs, la crainte entretenue par les administrateurs vis-à-vis des « mandats liés » est peut-être influencée par une fausse perception de ce que les syndicats de professeurs et les organismes étudiants qui revendiquent la participation représentative entendent par mandat.

Pourquoi les représentants de professeurs aux principaux organes de gestion ne seraient-ils pas désignés par le syndicat comme les étudiants le sont par leur association? Pourra-t-on longtemps maintenir un double système de participation, l'un pour les conditions de travail et les relations employeurs-employés, l'autre pour les autres questions? D'ailleurs, même s'il est officiellement absent de ce dernier mode de participation, tout le monde croit qu'il y est officieusement présent, et plusieurs imputent aux professeurs des « lignes de pensée syndicales », réelles ou imaginées.

Le défi du passage de la participation individuelle à la participation collective n'a pas été complètement relevé par l'avènement de la négociation continue. En effet, ce cadre se révèle trop restreint pour inclure les matières de gestion qui dépassent les conditions de travail. Dans un tel contexte, il serait utile de trouver un nouveau lieu pour favoriser la participation collective des membres de l'organisation universitaire sur les aspects qui dépassent le cadre strict des conditions de travail.

Ce lieu doit-il prendre la forme des actuels conseils d'administration ou celle d'assemblée représentative? Il revient à chaque organisation universitaire de trouver la forme démocratique qui lui convienne le mieux pour réaliser l'objectif d'une participation collective juste et efficace de tous les partenaires de l'organisation universitaire.

Afin d'alimenter le débat sur cette question, nous ferons, dans le chapitre V de ce livre, ainsi que dans le Livre troisième, en ce qui a trait aux étudiants, quelques suggestions visant à explorer les possibilités d'appliquer le modèle parlementaire à l'organisation universitaire.

4.2. L'information et la gestion démocratique des universités

Il est bien connu que la possession de l'information confère du pouvoir à ceux qui en sont détenteurs. De ce point de vue, l'information est en rapport étroit avec la participation. Selon que l'information se conjugue avec cette dernière à propos d'une activité, ou en est disjointe, elle peut avoir une influence plus ou moins grande sur la gestion.

On peut dès lors se demander comment est répartie cette information dans les organisations universitaires et quels sont les modes de diffusion qui la régissent. Ces problèmes ont fait l'objet de plusieurs mémoires qui, dans

plusieurs cas, déploraient l'absence de transparence dans la conduite des affaires universitaires.

Cette dernière préoccupation est relativement récente au Québec. Elle a accompagné le mouvement de démocratisation des universités. Les institutions universitaires ont répondu, surtout à la faveur de la création de l'Université du Québec qui en a fait son image de lancement, en invitant les individus à s'informer en participant. À mesure que l'idéologie de la participation diminuait d'intensité et que la phase de la syndicalisation battait son plein, on a vu apparaître une critique plus intense du manque d'information et de transparence de la gestion, reproches adressés surtout aux organes de la gestion centrale et à leurs titulaires.

Sans prétendre avoir effectué une évaluation exhaustive de la qualité de l'information dans chacune des universités québécoises, le Comité aimerait dégager quelques caractéristiques qui devraient être suffisantes pour stimuler les intéressés à poursuivre la révision des règles et des pratiques en matière d'information.

4.2.1. L'information institutionnelle

L'information pertinente peut émaner de toutes les parties de l'institution et le fait de ne pas recevoir une sanction officielle n'enlève rien à sa valeur. Néanmoins, nous abordons d'abord l'information officielle non seulement parce qu'elle a fait l'objet d'une étude plus systématique, mais aussi parce que, étant régie par des règles, la plupart du temps écrites et facilement vérifiables, elle pourrait faire l'objet de changements plus rapides.

Quelle est la situation actuelle dans les universités en ce qui concerne l'accès à l'information provenant des organes de délibération des universités et des autres organismes de la gestion centrale dans son ensemble?

Une première constatation a trait au caractère public des séances des organismes de gestion des universités québécoises.

Dans la plupart des institutions, il n'existe que très peu de dispositions visant à assurer l'accès du public et même des usagers aux délibérations de ces organismes. Certaines institutions ont même le huis-clos pour leur conseil. L'Assemblée universitaire de l'Université de Montréal possède un caractère public bien défini, mais le Conseil de l'université, la Commission des études et le Comité exécutif sont soumis au huis-clos étant donné la volonté des membres de ces corps universitaires.

Dans plusieurs institutions, dont l'université Laval, le huis-clos des séances a tendance à être laissé à la discrétion des membres de ces organismes. Dans quelle mesure cette pratique est-elle un obstacle au libre accès à l'information? On ne saurait le dire précisément; on ne peut voir là, à tout le moins, une affirmation ferme du caractère public de l'information provenant de ces universités.

À l'Université du Québec, c'est dans les politiques opérationnelles concernant le secrétariat général et, particulièrement, dans la politique sur la tenue des réunions que l'on trouvera certaines informations sur l'accès aux débats et aux décisions des organismes statutaires. La politique SG3 énonce comme principe général que les décisions des organismes statutaires (Assemblée des gouverneurs, Comité exécutif, Conseil des études, Commission de planification, Conseil d'administration, Commission des études, Comité exécutif d'universités constituantes) sont publiques. La politique ajoute que certaines décisions peuvent faire l'objet de restrictions quant à leur communication, lorsque l'organisme concerné le juge opportun (SG3, section B, article 5). Les modalités de communication des décisions des organismes statutaires de l'université aux fins d'information officielle sont élaborées par le Secrétaire général qui les propose au Président qui, lui, les soumet à l'Assemblée des gouverneurs. Dans les unités constituantes, ces modalités sont établies selon des principes analogues (élaboration par le Secrétaire général et adoption par le Conseil d'administration).

Les règlements de régie interne de trois instances seulement, à l'UQAM, affirment le caractère public des délibérations d'organismes. Les délibérations de la sous-commission du premier cycle y sont publiques (règlement n° 2, art. 8.04.3). Il en va de même des libéra-

tions du comité de coordination de famille (règlement n° 2, art. 8.05.4) et du Conseil de module (règlement n° 2, art. 8.06.8d).

L'accès aux réunions, ainsi qu'aux délibérations des autres organismes, est laissé à la discrétion de leurs membres.

Si l'on veut rendre réellement public l'accès aux délibérations des instances décisionnelles dans les universités, il est essentiel que le public soit informé des moments et des lieux de réunions. Or, à de rares exceptions près, seuls les membres de ces assemblées délibérantes reçoivent les avis de réunions. L'exception le plus répandue (UQAR, Concordia, Poly, Assemblée universitaire de l'Université de Montréal) consiste à les annoncer à la « communauté universitaire ». Seul le Conseil de l'université Laval est tenu, par sa charte, à l'annonce publique.

C'est la pratique courante, et non les textes juridiques, qui est responsable du fait que les avis de réunions ne sont pas rendus publics. Il est possible que l'origine de cette façon de faire soit d'ordre pratique : on se demande peut-être si l'intérêt extérieur justifie une annonce publique ou si le coût d'une telle politique serait prohibitif. Si tel était le cas, une solution de type journalistique devrait être susceptible de répondre aux deux objections. Mais on ne doit pas minimiser la difficulté et le courage qu'il faudra, dans les institutions, pour changer ces « pratiques courantes » issues d'une conception de l'université qui en fait une « petite communauté » fermée sur elle-même. Pourtant, ce modèle ne saurait répondre ni à la réalité présente ni au développement des relations entre l'organisation universitaire de l'avenir et son environnement social.

Les mêmes constatations et les mêmes remarques s'appliquent aux procès-verbaux et aux décisions prises par les différentes instances de l'administration universitaire, principalement pour le public.

Pourquoi les organisations universitaires, même si elles ont subi de nombreuses critiques au cours des récentes années, semblent-elles répondre si peu aux pressions du milieu?

Les explications paraissent évidentes et l'organisation universitaire a fait l'objet de nombreux griefs au cours des audiences publiques de la Commission d'étude sur les universités. On reproche volontiers à l'université québécoise d'adopter une attitude distante, altière, et même de faire preuve d'irresponsabilité sociale. En un mot : la tour d'ivoire. Sans vouloir atténuer ce verdict sévère à l'endroit des universités, il nous semble que les schémas d'interprétation utilisés, en particulier ceux qui attribuent trop d'importance aux attitudes des personnes en place, sont souvent simplistes. Ces explications reposent sur des modèles psychologiques qui ne tiennent pas compte de facteurs d'ordre structurel et politique, situés tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'organisation universitaire.

Quelques éléments du modèle de Salancik et Pfeffer[3] sont susceptibles de faire mieux comprendre les résistances à l'ouverture publique de l'information universitaire. Ces auteurs croient, en effet, que toute organisation, dans ses relations avec son environnement, a tendance à restreindre la diffusion afin d'éviter un contrôle extérieur et de maintenir ainsi une autonomie essentielle à un fonctionnement indépendant. Restreindre l'information et tenter de nier la légitimité des demandes d'ouverture, voilà des démarches observées chez plusieurs organisations par ces deux spécialistes. Si l'on songe aux buts généraux de l'organisation universitaire et à la responsabilité de fonction critique de l'université, il est possible de mieux comprendre, sans pour autant l'approuver, cette restriction au niveau de l'information.

La hantise du contrôle étatique si présente dans les mémoires soumis à la Commission — et pas seulement dans les mémoires venant des administrations universitaires — constitue un frein à l'ouverture de l'institution universitaire.

La structure et les processus de relations entre les universités, la société et le gouvernement, proposés dans le Livre premier de notre rapport, respectent suffisamment, croyons-nous, l'autonomie des institutions universitaires québécoises pour qu'en retour ces dernières donnent suite aux nombreuses demandes réclamant plus de transparence.

Quant au problème de l'information à l'intérieur de l'organisation, il comporte un aspect

tout à fait différent qui découle de l'analyse présentée au début de cette section. En effet, il fut montré que l'information détenue dans les organismes centraux était diffusée surtout aux membres.

Les institutions, qui ont conservé des relations traditionnelles de communauté universitaire, connaissent peu de problèmes concernant l'information interne. Mais la plupart des institutions universitaires possèdent des réseaux compliqués de relations et d'information, qui découlent de la complexité des niveaux et de la diversité des intérêts des composantes de l'organisation bureaucratique.

Lorsqu'on analyse la circulation de l'information à l'intérieur des organisations universitaires, on constate qu'elle se fait plutôt à la verticale qu'à l'horizontale. C'est-à-dire qu'entre les unités de même niveau les relations sont relativement peu existantes. Cette caractéristique, ajoutée à la spécialisation des fonctions et à la compétition, freine, les rapports de coopération non seulement sur le plan de la gestion centrale, mais également sur celui de l'administration des activités d'apprentissage, d'enseignement et de recherche

L'information dans les structures administratives universitaires est surtout individuelle; elle est liée à la participation des individus à des tâches (postes, comités, etc.) engendrant de l'information stratégique.

Malgré la quantité d'information produite et diffusée de façon formelle, il semble que l'information officieuse et informelle, le « bouche à oreille », et quelquefois même les rumeurs priment souvent sur l'information officielle.

Quant à la répartition de l'information entre les groupes qui composent l'organisation interne de l'université, elle est très inégale. On peut dire qu'elle est proportionnelle à la distribution actuelle du pouvoir, soit dans l'ordre suivant : administrateurs, professeurs, professionnels non enseignants, étudiants, personnel de soutien. Cependant, exception faite du personnel de soutien qui est laissé pour compte et qui en est conscient, la satisfaction quant à l'information reçue n'est pas inversement proportionnelle au volume d'information transigée. Au contraire, de tous les groupes, ce sont les professeurs qui se déclarent les plus insatisfaits de l'information qu'ils ont sur la gestion centrale, bien que ce soient eux qui transmettent ou reçoivent le plus d'information dans les organisations universitaires.

Ce phénomène a des ramifications qui vaudraient une analyse approfondie. Contentons-nous de suggérer une hypothèse d'explication du malaise ressenti par ceux qui attendent plus d'information. Cette hypothèse est relative à la forme et au contenu de l'information plutôt qu'à sa quantité et à sa qualité technique.

Ce qui ressort de l'analyse des difficultés soulevées par les intervenants sur cette question, c'est que l'information transmise par les administrateurs des instances centrales n'est pas celle qui est attendue. Cette information, présentée la plupart du temps sous forme de faits ou de décisions prises, parvient en pièces détachées, sans rapport entre elles. Elle est fréquemment rédigée en termes de données brutes plutôt que d'information réelle. Cela est peut-être attribuable, comme le fait remarquer Mintzberg dans son excellent ouvrage sur la nature du travail de l'administrateur[4], au fait que les administrateurs ont une sous-culture de l'information qui leur est très particulière. Avec la professionalisation de l'administration, il ne serait pas surprenant qu'il en soit ainsi à l'université.

Selon Mintzberg, les administrateurs manipulent, dans leur travail de « management », une information qui est « verbale et en mémoire plutôt qu'écrite ». Cette information précieuse est très difficile (coûteuse en temps) à disséminer. Une conséquence de ce phénomène, c'est que les administrateurs, peut-être même à leur insu, diffusent une information qui n'est pas celle qui a le plus servi à prendre la décision, ou qui était la plus significative dans les délibérations. Celui qui reçoit cette information ne peut donc voir de relation, de justification, entre les décisions prises et l'information reçue, ce qui l'amène à conclure à la non-transparence de l'information.

L'autre aspect de cette hypothèse, c'est que les consommateurs de l'information ont des besoins que ne peut remplir la forme souvent brute, détaillée et ponctuelle des données véhiculées. Plus que d'informations factuelles, ceux-ci ont besoin de justification des déci-

sions et des actions. Pourquoi ce qui a été fait l'a-t-il été? Quel était le problème, les options, les enjeux? Quelles sont les conséquences? Une information qui justifie, même si elle peut paraître tenter de persuader, n'est pas dégradante. Car elle invite non seulement à l'approbation, mais aussi à l'opposition et à la remise en question.

Somme toute, on a pu constater que l'appareil mis sur pied pour rencontrer les objectifs d'information semble inadapté à la structure organisationnelle, aux besoins des diverses composantes et à l'évolution des rapports entre elles. On a souvent l'impression de se trouver devant le paradoxe suivant : il y a à la fois trop d'information et pas assez.

Si l'on veut que l'information concernant la gestion centrale des organisations universitaires soit plus efficace, il faut :

— Qu'elle soit disponible;

— Qu'elle soit digestible et intelligible;

— Qu'elle soit significative;

— Qu'elle soit crédible (tout comme l'organisme qui la diffuse);

— Qu'elle réponde à des besoins bien identifiés au sein des publics auxquels elle s'adresse;

— Que la possibilité du « feedback » existe.

4.2.2. *L'information journalistique*

L'information « journalistique », soit celle qui a trait aux rapports sociaux et politiques des personnes, groupes et organismes qui agissent au sein de l'organisation universitaire, n'est pas moins importante que l'information de gestion. En fait, l'information universitaire, fortement marquée par des variations de perceptions, d'idées, d'orientations et de valeurs, reflète les rapports existant dans la société politique ambiante.

Après avoir assuré la base démocratique nécessaire à la transparence de l'information, c'est-à-dire après avoir rendu publics les séances et les procès-verbaux et tenté d'expliquer l'action administrative par des justifications cohérentes et honnêtes, nous croyons que l'autre condition qui peut le mieux répondre à une information démocratique réside dans l'adoption du mode journalistique.

Chaque institution possède son journal dont le rôle primordial est de véhiculer l'information institutionnelle. Même si certains de ces journaux sont attirés par la forme journalistique universelle, il n'en demeure pas moins qu'une politique explicite ou tacite les empêche d'aller bien loin dans cette voie. Aussi, les directeurs de l'information sur les campus sont-ils coincés entre leurs orientations professionnelles et les objectifs de l'administration. S'ils se plaignent que le journal qu'ils dirigent n'est qu'un « calendrier des événements », ils hésitent pourtant à s'engager aussi loin que le leur permettrait la latitude dont ils jouissent à certains endroits. Somme toute, ils acceptent d'être au service de l'administration. Même si cela est vrai pour l'ensemble des institutions, il faut noter qu'il y a des différences de degré imputables aux contingences du développement de la fonction d'« information » dans chacune des universités. La tradition, la conception et l'état des rapports entre groupes, ainsi que les valeurs dominantes du milieu, apportent, par exemple, des distinctions appréciables entre les réseaux anglophone et francophone en matière d'information.

En plus des journaux officiels de l'administration des universités, une foule de journaux locaux de toutes sortes existent, à partir de la simple feuille de communication occasionnelle entre membres d'un groupe jusqu'au journal à tirage régulier.

Le modèle le plus répandu est le journal d'association ou de syndicat, dont le support est assuré par du personnel bénévole et des fonds attribués par l'association ou le syndicat. Dans certaines universités, des fonds en provenance du budget des services aux étudiants sont octroyés pour permettre la publication de journaux locaux. Chez les étudiants en particulier, l'absence d'équipes permanentes, le morcellement des associations ainsi que la pauvreté des moyens financiers constituent des handicaps quasi insurmontables, même pour des équipes au courage souvent indomptable. En effet, seuls les groupes qui peuvent compter sur des moyens financiers suffisants réussissent à produire une information journalistique appropriée.

L'exemple le plus spectaculaire sur ce plan est sans contredit celui du *McGill Daily* qui, fort de l'appui d'une organisation étudiante puissante et d'une tradition bien ancrée, demeure le plus important journal étudiant au Québec, avec un tirage quotidien de 8 500 exemplaires. Il s'autofinance grâce à des annonces publicitaires et se dit indépendant de l'exécutif de l'association étudiante. Son objectif est de faire connaître la vie du campus et de parler de l'environnement immédiat de l'université, où habitent et vivent les étudiants. Il a accès, comme les autres journaux étudiants anglophones, à la *Canadian University Press*.

Les besoins de l'information dans les organisations universitaires québécoises justifient le développement d'un journalisme vigoureux, qui devrait être le reflet d'un milieu social et politique démocratique, dynamique et sain. Il est cependant évident que les moyens actuels et la dispersion des efforts desservent cet objectif. Les administrations devront faire beaucoup plus que maintenant pour favoriser l'éclosion et le maintien d'un journalisme régi par les règles de l'éthique universelle de la liberté de presse.

Indépendamment des différences d'intérêts et des divergences idéologiques qui pourraient s'exprimer dans le journalisme suggéré, il est nécessaire que les groupes en présence coopèrent en vue d'assurer le développement de la presse sur les campus. Ceci est à la fois une conséquence de la transformation des organisations universitaires en communauté politique et une condition de l'insertion du milieu universitaire dans son environnement social. Quelques efforts de regroupement se sont fait jour, en particulier à l'université Laval, où un appel à la coopération des professeurs et des étudiants a été lancé récemment.

Le Comité souhaite que les divers groupes se mobilisent davantage pour mettre sur pied une presse de campus forte. Il est conscient qu'il est illusoire de compter partout sur un financement exclusivement publicitaire pour bâtir des journaux solides. Les administrateurs devront donc reconnaître l'importance de cet objectif et non seulement partager le pouvoir de l'information, mais aussi consentir les fonds essentiels à sa réalisation.

Même si un journalisme de campus fort se développe et parvient à déborder le cadre de l'organisation universitaire, comme c'est le cas avec le *McGill Daily*, il ne saurait seul assurer l'idéal proposé tout au long de ce rapport, soit que les organisations universitaires opèrent un décloisonnement social complet.

La pénétration à l'université des journaux locaux et nationaux devrait de son côté favoriser cet objectif. L'expérience en cours à l'université Laval (par le journal *Le Soleil*) d'affecter un journaliste à la couverture de l'information universitaire est un pas dans cette direction.

Mais, pour que les activités sociales et politiques qui ont cours dans nos universités deviennent matière journalistique, il faut plus que des efforts de l'intérieur. Il faut que l'information soit d'intérêt civique, qu'elle ait un attrait pour les usagers des media écrits et électroniques. Il est facile pour le Comité d'affirmer que la plupart des activités le sont, mais le public le sait-il, le croit-il? Il ne fait aucun doute que l'activité universitaire peut « faire les media » en période spectaculaire; mais là n'est pas l'essentiel de sa mission.

Le Comité souhaite que s'engage un effort concerté sur le plan de l'information journalistique pour que, de l'extérieur, on aille chercher l'université et que, de l'intérieur, on la diffuse.

Qui mobilisera le leaderchip et les ressources humaines et matérielles pour s'engager dans cette direction? Le Comité croit qu'il y a là un défi pour tous.

4.3 La répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les composantes

L'un des problèmes spécifiques les plus ressentis à l'intérieur de nos institutions est sans doute la question de l'équilibre des pouvoirs en ce qui concerne aussi bien les pouvoirs internes que les relations de pouvoir qui s'établissent avec le milieu.

Certains craignent le pouvoir démesuré des administrateurs, d'autres, le monopole plus diffus des professeurs, d'autres enfin, le contrôle de l'État sur les universités.

Rares sont les groupes qui jugent leurs propres pouvoirs exagérés ou susceptibles de

créer des problèmes dans l'organisation. Celui dont les pouvoirs devraient être diminués et partagés au profit d'un meilleur équilibre est toujours assis en face. De ce point de vue, toute l'analyse qui précède a consisté en un appel à l'autocritique de chacun des groupes concernés. Les problèmes soulevés au cours de l'analyse ont souvent été explicitement ou implicitement reliés à l'équilibre des pouvoirs. C'est pourquoi la présente section ne discute que certains éléments particuliers peu abordés jusqu'ici.

4.3.1. Le pouvoir institutionnel

Il ne faut pas remonter très loin, dans l'histoire des universités québécoises, pour retrouver une configuration du pouvoir très différente. En effet, il y a à peine vingt ans, les universités étaient des institutions privées dont le financement par l'État était beaucoup plus faible qu'aujourd'hui.

Les détenteurs du patrimoine de l'institution universitaire assumaient les pouvoirs de l'organisation. Dans le cas des universités francophones, ce pouvoir était exercé par l'Église, même après la transformation des « chartes pontificales » en « chartes royales ». On n'a qu'à se référer à l'avènement récent des rectorats laïcs pour saisir jusqu'à quel point le pouvoir de l'Église sur l'organisation universitaire s'est longtemps maintenu. D'ailleurs, la monopolisation des postes d'autorité par les clercs a fait que, pour un certain temps, le pouvoir des administrateurs est resté, plus ou moins directement, celui de l'institution ecclésiale.

Ce phénomène n'est pas unique au Québec puisque, avant la vague de création d'institutions universitaires publiques, la majorité des universités nord-américaines devaient aussi leurs origines à une Église.

La démocratisation de l'accès à l'université et la quasi-exclusivité du financement par l'État, ajoutées à la laïcisation des chartes, modifient le rôle de l'Église pour en faire un « groupe de pression » qui peut, comme les autres, exercer une influence sur l'organisation universitaire.

Cependant, l'équilibre souhaité entre les pouvoirs de l'organisation universitaire et ceux de l'institution ecclésiale fondatrice n'est pas complètement réalisé.

À propos de certains domaines de l'activité universitaire, l'Église conserve, en vertu même des chartes existantes, des pouvoirs privilégiés qui cadrent difficilement avec l'évolution des pouvoirs de l'organisation universitaire. Il s'agit, bien entendu, du pouvoir que conserve l'Église sur les facultés de théologie.

Les conséquences de cette anomalie aux chartes actuelles sont assez généralement reconnues pour que l'on procède au plus tôt à la normalisation de cette situation.

Les objections touchant aux solutions qui doivent être trouvées aux problèmes de l'enseignement de la théologie ne peuvent empêcher quelque action.

En définitive, au niveau institutionnel, l'État a acquis, au cours des dernières années, les pouvoirs externes détenus auparavant par l'Église. Ce transfert s'est produit au nom de la responsabilité sociale de l'université. Ce changement a eu, évidemment, des répercussions dans les pouvoirs internes de l'organisation; examinons-en certains aspects.

4.3.2. La répartition interne des pouvoirs

Toutes les composantes de l'organisation universitaire n'ont pas les mêmes capacités d'influencer les orientations et les décisions. Il ressort, en effet, de l'ensemble de notre étude, que plusieurs des problèmes qui confrontent l'organisation universitaire interne et sa gestion se rattachent à cette réalité.

Au cours des audiences publiques, furent soulevés les problèmes reliés à la répartition des pouvoirs entre les diverses unités administratives composant l'organisation. Les divers paliers hiérarchiques ne constituent d'ailleurs qu'un indice de la répartition réelle du pouvoir entre les unités. Le degré de décentralisation, le type de liens entre les unités, la personnalité des titulaires des postes ainsi que la tradition font qu'une unité subordonnée commande souvent autant, sinon plus, de pouvoir que l'organe de palier supérieur dans l'organigramme. Dans l'organisation universitaire d'antan, l'unité départementale ainsi que les facultés et les écoles détenaient traditionnelle-

ment le plus de pouvoirs. Là étaient concentrés, à la fois, les ressources en professeurs et étudiants, l'information pédagogique et administrative et les services offerts aux étudiants. Chaque unité constituait, à cette époque, une organisation pédagogique presque complète.

Avec l'uniformisation des procédures et le développement des services centralisés, les unités de la base ont perdu énormément de pouvoirs. Les responsables de la définition et de l'application des règles bureaucratiques se retrouvant à un palier supérieur de coordination, il s'est développé, à ce niveau, une structure de pouvoir centralisée qui laisse les unités de base dans une situation d'exécutants et de participants. Ce changement majeur a d'ailleurs contribué, entre autres, à l'avènement de la syndicalisation des professeurs.

En effet, ce n'est pas la participation individuelle des professeurs à la gestion centrale qui a diminué, mais bien le pouvoir des unités administratives. C'est une cause importante du fort sentiment d'aliénation observé chez les professeurs au cours des dernières années.

Cette diminution du pouvoir des unités de base a été d'autant plus grande qu'elle n'a pas touché seulement les conditions d'emploi et de travail, et le fonctionnement administratif, mais aussi les structures pédagogiques. La plupart des universités ont créé la « bidimensionalité », en séparant la gestion des ressources de celle des programmes d'études. Une nouvelle structure (module ou direction de programme), en partie au niveau hiérarchique du département, est venue amoindrir davantage l'emprise des organes de la base sur l'orientation et la conduite de l'activité universitaire courante.

Le mouvement de centralisation des pouvoirs ne s'est pas fait de la même manière, ni avec le même impact, dans toutes les organisations universitaires. Il se dégage des analyses et des impressions recueillies lors des audiences publiques qu'un contraste assez frappant existe, par exemple, entre les universités Laval et McGill, quant au degré de centralisation. Peut-être y a-t-il eu une différence dans le rythme de changement des deux institutions? Amorcé depuis plus longtemps dans l'institution anglophone, le changement dans la répartition du pouvoir vertical y a peut-être été plus graduel. Par exemple, il est apparu quand même très nettement que, malgré des transferts importants de pouvoirs aux paliers supérieurs, l'université McGill, plus que l'université Laval, prenait un soin particulier à conserver du poids aux unités pédagogiques de la base.

Les cas de l'UQAM et de l'Université de Montréal se situent entre ceux des universités Laval et McGill.

À cause de leur taille et de leur état de développement, les autres constituantes de l'Université du Québec ont connu des changements qui ont produit des effets importants.

En plus de la centralisation déjà décrite, l'UQUAM a subi l'effet de la centralisation des pouvoirs au niveau du siège social. Les conséquences de ce double mouvement de transfert hiérarchique des pouvoirs depuis les unités départementales et modulaires ont été d'autant plus grandes que le projet d'autogestion sur lequel reposait l'institution naissante avait été pris à cœur et qu'il avait mobilisé professeurs et étudiants dans leur unité de base respective.

Les luttes qui ont accompagné, puis suivi, ce mouvement à l'UQAM ont certes témoigné du très vif sentiment de privation et d'aliénation des personnes à la base de la pyramide bureaucratique. Il y a cependant, dans la première convention collective des professeurs de l'UQAM, des mesures pour assurer à l'unité départementale et modulaire des pouvoirs susceptibles de faire échec à une érosion encore plus profonde des pouvoirs de la base. Aucune autre convention collective n'a pu jusqu'à maintenant endiguer aussi bien le mouvement de centralisation.

Le cas de l'Université de Montréal se présente différemment, puisque cette institution a mis au point une politique de décentralisation qui a eu pour effet d'atténuer le mouvement de concentration des pouvoirs. L'accent mis sur le regroupement au niveau de la structure facultaire (mitoyenne) laisse à une unité, traditionnellement assimilée à la base, certains pouvoirs qui auraient pu être concentrés au niveau des services généraux et du rectorat.

L'ampleur des regroupements facultaires laisse cependant tout entier le problème d'une répartition défavorable à l'unité départementale. Par ailleurs, la bidimensionalité, n'ayant

pas été développée là autant qu'ailleurs, semble-t-il, les départements détiennent encore à l'université de Montréal une mesure importante de pouvoirs. L'enquête faite auprès des étudiants pour le Comité, et dont on retrouve les éléments essentiels dans le Livre troisième du rapport, n'en révèle pas moins que ce sont les étudiants de l'Université de Montréal qui, après ceux de l'université Laval, se plaignent le plus de la centralisation des pouvoirs.

Toujours sur cette question de la répartition des pouvoirs entre le niveau central et les unités opérationnelles, une des particularités de l'Université de Montréal est apparue intéressante. Il s'agit du cas de l'école Polytechnique et de l'école de Hautes Études commerciales dont les chartes, ainsi que l'arrangement administratif qui s'est développé au cours des ans, assurent une autonomie tout à fait spéciale. Cet aménagement des structures et cette répartition des pouvoirs sont-ils efficaces du point de vue de la coordination centrale? Le Comité ne saurait le dire. Mais, si les instances concernées étaient en mesure de répondre affirmativement à cette question, il y aurait là des éléments d'un modèle de décentralisation utile pour plusieurs organisations universitaires.

Cet examen sommaire des problèmes de la répartition des pouvoirs entre les unités administratives du niveau opérationnel et celles de la gestion centrale peut nous aider à interpréter les problèmes et les tensions qui ont surgi, au cours des dernières années, entre les divers groupes de personnels des universités et les autorités de l'organisation universitaire.

Ceux qui ont écrit sur la gestion de l'organisation universitaire insistent sur l'importance de laisser les professionnels contrôler leurs propres activités. C'est pourquoi l'organisation universitaire reconnaît généralement que le département ne représente pas une entité uniquement administrative. En fait, le département constitue un milieu intellectuel qui requiert un degré élevé d'autonomie et une liberté d'action suffisante pour s'adonner à la poursuite de ses objectifs intellectuels propres.

Bien que la tradition universitaire octroie en général la latitude nécessaire à l'accomplissement de ces missions, il arrive cependant que des organisations universitaires restreignent l'autonomie départementale. Cette situation mérite un examen approfondi et, là-dessus, chacune des organisations universitaires a la responsabilité d'évaluer de façon critique sa propre situation.

Pour sa part, le Comité croit qu'il y a matière à réflexion dans l'apparente corrélation qui existe entre le mouvement de syndicalisation et l'âpreté des luttes entraînées par la négociation collective, et le degré de centralisation des pouvoirs dans les institutions.

Pour terminer cette section, le Comité aimerait signaler quelques-uns des problèmes liés à la répartition « horizontale » des pouvoirs entre les divers secteurs de l'université.

L'évolution vers une bureaucratisation plus importante de l'organisation universitaire ne signifie pas qu'on soit parvenu à rendre plus égaux les pouvoirs des différents secteurs. En effet, la rationalisation demeure toujours soumise aux luttes d'intérêts et aux relations d'influence. L'analyse révèle l'imperfection de la corrélation entre les besoins des secteurs et le traitement que ces derniers reçoivent en dépit d'une application rigoureuse des règles définies. L'uniformisation des règles n'est pas toujours parvenue à régulariser la situation des groupes qui étaient les plus démunis au départ. Les inégalités de pouvoirs entre les secteurs se manifestent également dans l'organisation professionnelle et syndicale. Encore ici, la difficulté de l'organisation universitaire à contrer l'influence du milieu, notamment en ce qui touche le prestige des diverses professions et disciplines, est évidente.

L'essor des sciences sociales et, plus récemment, celui de l'éducation permanente dans les universités québécoises démontrent toutefois que des projets sociopolitiques nouveaux peuvent réussir à s'implanter dans des secteurs naguère dépourvus de pouvoirs.

Le pouvoir des secteurs internes à l'université dépend donc parfois des appuis qu'ils ont dans la société et l'un des problèmes qu'ont à résoudre les secteurs défavorisés de l'université est celui de l'utilisation de la médiation externe pour leurs luttes internes. Ce problème est d'autant plus difficile à surmonter que les autorités centrales ne tolèrent pas toujours

facilement les incursions des unités de la base dans le milieu.

L'organisation universitaire est tellement diversifiée dans ses composantes que le pouvoir de déterminer ses orientations et de décider de ses opérations appartient à plusieurs agents, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'université. Les nombreux changements survenus dans l'organisation universitaire ont d'ailleurs modifié la structure et les pouvoirs des composantes. Le défi consiste maintenant à trouver comment éviter que l'organisation universitaire ne tombe entre les mains d'un seul groupe d'intérêts non sensible aux intérêts démocratiques de la société.

Une réponse à cette question ne saurait être indépendante des structures de fonctionnement de la société. Y a-t-il un groupe, à l'université, qui soit plus en mesure qu'un autre d'épouser les intérêts communs? S'il n'y en a pas, le pouvoir sur l'organisation doit être assumée selon les principes et les règles qui régissent les luttes démocratiques pour le pouvoir.

Avec la bureaucratisation, la professionnalisation et la progression du rôle public des universités, celles-ci sont passées d'un monopole externe à un monopole interne, avant de revenir de nouveau à un monopole externe. Créés pour tenter d'équilibrer les pouvoirs des administrateurs, les processus de participation et d'information se sont révélés imparfaits; il en est de même, d'ailleurs, de la syndicalisation. Dans ces conditions, doit-on se contenter du déséquilibre actuel pour tenter de redéfinir les pouvoirs des composantes dans les constitutions mêmes des organisations universitaires?

4.4. Adaptation des chartes et des statuts

L'analyse faite jusqu'à présent s'est surtout concentrée sur l'examen des processus d'interaction des personnes et des groupes dans l'organisation universitaire. On a ainsi voulu éviter la tentation de relier les problèmes identifiés à de simples questions de structures légales qu'il ne s'agirait que de remanier pour corriger la situation. Ceci ne signifie pas qu'aucune des difficultés de l'organisation universitaire québécoise ne puisse être imputée aux chartes et aux statuts de chacune des universités. Il y a certes des problèmes qui pourraient être atténués ou même éliminés, si les prescriptions légales étaient mieux adaptées à une situation qui a évolué depuis leur mise en vigueur.

Plusieurs universités procèdent régulièrement à des réévaluations de leurs textes constitutifs, qui ont résulté en plusieurs changements de leur organisation et des règles qui en régissent les structures et le fonctionnement.

Chacune des structures organisationnelles universitaires possède une marge d'adaptabilité aux diverses situations contingentes qu'elle peut rencontrer. Dès lors, il serait présomptueux, de la part du Comité, de prescrire des éléments de structures spécifiques qui pourraient difficilement tenir compte des réalités locales. Pour les mêmes raisons, on ne voit pas pourquoi on considérerait comme sacrées des structures et des règles de fonctionnement qui ont été définies en un autre temps.

Le cas de l'Université du Québec est plus évident parce qu'il nous est plus accessible dans le temps et que le chiffre d'une décennie peut sembler propice à une réévaluation, compte tenu de l'époque de changement rapide que les universités viennent de traverser. Il serait cependant injuste de vouloir imposer, à l'institution la plus jeune de notre milieu, des exigences plus grandes qu'aux autres organisations universitaires dont les textes constitutifs n'ont subi que très peu de transformations, malgré qu'elles soeint passées d'une situation d'institutions privées à celle d'organismes quasi publics.

Les chartes et les statuts de plusieurs universités ont fait l'objet d'une étude par le Comité. Mais le Comité croit que le processus de changement, plutôt que de faire l'objet de prescriptions externes, devrait être entrepris par les institutions elles-mêmes de concert avec les organismes de coordination du réseau. Le Comité incite donc chacune des institutions à effectuer ses propres études et à adopter sa loi constitutive aux réalités de son organisation et de son insertion dans le milieu. Il y a là un processus démocratique important qui nécessite un leadership courageux, à la

fois au niveau des établissements et à celui de la coordination de l'ensemble du réseau, car les réformes d'institutions sont des entreprises d'une très grande sensibilité politique. Beaucoup sont mises en marche, très peu parviennent à terme.

Tout en reconnaissant le droit à l'autonomie des institutions sur cette question, il semble toutefois que les réticences des universités à réévaluer leurs chartes ont pris l'aspect d'un problème nouveau, au cours des dernières années, problème voisin de ceux que nous avons relevés, dans le Livre premier de ce rapport, à propos de la pauvreté du cadre législatif qui préside à l'organisation de l'ensemble du réseau universitaire.

Plusieurs questions peuvent se poser sur le contenu actuel des chartes et des statuts. Nous n'en retenons que quelques-unes.

— Quelle philosophie de gestion est sous-jacente aux structures et réglementations des textes constitutifs des universités?

— Cette philosophie est-elle orientée vers la coopération des partenaires ou favorise-t-elle plutôt la compétition et l'affrontement?

— La représentation des diverses composantes aux organismes centraux de gestion est-elle équilibrée et satisfaisante pour les partenaires?

— La représentation et la participation ne se font-elles qu'à titre individuel, ou des groupes peuvent-ils avoir des pouvoirs suffisants pour influencer ce processus politique de l'université contemporaine?

— La représentation des étudiants, des professeurs et du personnel non enseignant est-elle suffisante pour équilibrer les pouvoirs des administrateurs?

— La participation du milieu environnant est-elle significative? L'État peut-il, ou doit-il, y avoir place?

— Le fonctionnement des diverses instances de décision et de gestion est-il public?

— Le mode de désignation des leaders de l'organisation doit-il se faire nécessairement par le sommet pour qu'on reconnaisse son autorité?

— La désignation des représentants des divers groupes de l'organisation ne pourrait-elle pas être confiée aux regroupements que ces mêmes personnes se sont donnés?

Il ne s'agit-là, en fait, que d'une liste partielle de questions qui peuvent se poser dans un domaine donné. D'autres problèmes peuvent aussi relever des énoncés prescriptifs des divers statuts et chartes. Ainsi, le caractère bicéphale des facultés de théologie, reconnu par la charte même de l'université, n'est pas sans soulever plusieurs problèmes d'ordre divers. Ce n'est là qu'un exemple parmi tant d'autres que l'on pourrait identifier.

Devant le défi que pose le processus de changement proposé, le Comité prend le parti de faire confiance au processus démocratique, en recommandant qu'on prenne le soin de respecter, dans cette opération, la nature de l'organisation universitaire et son besoin d'autonomie pour l'accomplissement des missions qui lui sont particulières. Cette opération exigera, de la part des institutions, un très haut degré d'engagement envers le bien commun des collectivités qu'elles servent et, de la part de l'État, qu'il ne se définisse pas comme le seul interprète des besoins de ces collectivités.

Le Comité ne prétend aucunement se constituer comme partie au processus de transformation des chartes des universités québécoises, même s'il invite toutes les parties à entreprendre ce travail. Il se contentera ici de soulever quelques-uns des problèmes les plus importants, auxquels une attention devrait être apportée dans l'opération d'évaluation des chartes et statuts actuels.

L'un de ces problèmes s'inscrit dans le prolongement de la recommandation du Livre premier, soit l'affranchissement des constituantes de l'Université du Québec. Il est bien évident que si plusieurs pouvoirs actuels du siège social étaient transférés aux nouvelles organisations universitaires, les articles de la loi de l'Université du Québec qui en constitue sa charte ne pourraient pas être simplement repiqués dans un nouveau texte de loi.

Dix ans de fonctionnement avec les structures prescrites par la loi actuelle ont produit une expérience dont on devrait tenir compte dans la préparation des nouvelles lois. Les

règlements généraux sont hyper-centralisateurs. Point n'est besoin d'avoir participé aux luttes que la réforme, dite « réforme Després », a soulevées pour s'en convaincre. Il suffit de lire l'article VI, intitulé : ***Responsabilités***, dans chacune des « Politiques générales », pour comprendre que l'on doit toujours remonter au niveau le plus élevé.

Si on allait appliquer de semblables dispositions à chacune des constituantes, on ne pourrait guère favoriser un sain équilibre des pouvoirs.

Il semble plutôt qu'on devrait prendre soin de préciser dans les chartes des pouvoirs décentralisés en octroyant des responsabilités spécifiques aux paliers de la base. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette question de la souplesse des structures de gestion, dans le chapitre V, en proposant certaines avenues.

Cette question de l'attribution des pouvoirs à la base et des autres problèmes généraux, à propos de l'adaptation des chartes et des statuts, ne concerne non seulement l'Université du Québec, mais la plupart des organisations universitaires québécoises.

En effet, les chartes et statuts actuels sont adaptés beaucoup plus à un fonctionnement *bona fide* disparu qu'au besoin nouveau d'un sain équilibre des pouvoirs entre les différentes composantes des institutions. L'avènement de ce que nous avons appelé la « participation collective » entre l'organisation universitaire et ses divers partenaires rend plus évident le manque d'adaptation des chartes et des statuts.

Assurément, les divers groupes de syndiqués ont le droit comme groupes de négocier certains aspects de la structure des pouvoirs de l'organisation universitaire. Il apparaît cependant que le cadre défini par l'actuelle loi du travail est trop restrictif pour permettre à court terme une modernisation des structures organisationnelles. Un cadre plus large devrait être aménagé à cette fin propre, à l'occasion du débat public sur l'avenir des institutions universitaires qui suivra le dépôt des rapports de la présente Commission.

Le Comité a déjà reconnu que tous les maux et tous les problèmes n'étaient pas nécessairement attribuables aux chartes et statuts des divers établissements universitaires. Il n'en demeure pas moins qu'une partie importante en dépend plus ou moins directement. Devant les diverses constatations faites au cours de ce rapport, on en conclut assez rapidement qu'une réforme s'impose dans la gestion du milieu universitaire dans son ensemble.

Deux attitudes peuvent alors se faire jour. Une première consisterait à laisser au gouvernement l'initiative de tout régler d'autorité, puisqu'il est, de loin, le plus grand bailleur de fonds. Une deuxième réaction irait plutôt dans le sens de laisser aux principaux intéressés, c'est-à-dire aux établissements universitaires eux-mêmes, le soin d'opérer cette réforme dans le plus grand intérêt de tous. C'est d'emblée vers ce deuxième choix que se tournerait la préférence du Comité.

Cependant, l'activité de réforme des chartes et des statuts, laissée à l'initiative de chacun, risquerait de poser un problème de coordination dans l'optique d'un réseau universitaire québécois composé d'institutions complémentaires. Dans cette optique, un besoin de leadership pourrait se faire sentir.

Le Conseil des universités pourrait assurer ce leadership avec l'assentiment et la coopération de tous les intéressés, partenaires du réseau universitaire ou citoyens intéressés. Le but d'une telle opération serait de trois ordres : 1) établir des objectifs qui devraient guider cette réforme et parmi lesquels on pourrait noter une coordination et une planification plus efficaces, une incitation à une participation plus grande et plus réelle, ainsi que le maintien des spécifités propres à chaque établissement; 2) établir un programme de réforme; 3) proposer un « échéancier » de mise en application de cette même réforme.

En terminant cette section sur les chartes et les statuts, le Comité reconnnaît tout d'abord qu'il ne saurait s'opérer de changements efficaces sans la participation active de tous les partenaires du milieu universitaire, et que, d'autre part, actuellement, tous ces partenaires sont très inégalement convaincus de la nécessité de ces changements. Une adaptation sera donc possible lorsque les actuels détenteurs du pouvoir universitaire en saisiront l'avantage.

Notes du chapitre IV

1. Le lecteur trouvera, en annexe, un résumé des travaux de Mintzberg à ce sujet.
2. Gary L. RILEZ, et Victor J. BALDRIDGE, *Academic Organizations*, Berkeley, McCutchan Publishing Corporation, 1977, chap. III.
3. cf. Annexe I.
4. Henry MINTZBERG, *The Nature of Managerial Work*, New York, Harper & Row, 1973, p. 91.

CHAPITRE V:

Pour une amélioration de l'organisation et de la gestion des universités

Par suite de l'analyse qu'il a proposée, le Comité invite tous les partenaires intéressés, de près ou de loin, à la gestion universitaire à se demander si les modes de gestion actuellement utilisés tiennent suffisamment compte de la nature même de l'organisation, de ses caractéristiques propres ainsi que du contexte dans lequel se déroule l'activité universitaire. Les objectifs d'une telle réflexion devraient être de rendre la gestion interne plus adéquate, d'offrir un cadre organisationnel plus propice à la poursuite des activités propres de l'organisation — enseignement, recherche, pensée critique — et de favoriser une responsabilité sociale accrue envers les membres de l'organisation et envers la société québécoise tout entière.

Une première constatation s'impose : dans beaucoup de cas, les modes actuels de gestion sont inadéquats. Des professeurs, des étudiants, des membres du personnel non enseignant, des organismes extérieurs à l'université sont venus en témoigner devant la Commission.

Les administrateurs eux-mêmes sont conscients des problèmes. Cependant, ils sont très souvent impuissants devant les prescriptions sociales imposées par les modèles d'organisation et de gestion dominant dans la société, et

par les valeurs sous-jacentes. Les problèmes rencontrés dans la gestion universitaire ne sont-ils pas communs à bien d'autres entreprises ou organismes, gouvernementaux ou syndicaux?

Le Comité a insisté pour replacer l'adaptation des structures et des modes de gestion universitaires dans le contexte des mutations du milieu et du rythme extrêmement rapide des changements vers l'université dite « de masse ».

À l'orée d'une période moins trépidante, faut-il nécessairement retenir sans évaluation critique tous les acquis de l'organisation universitaire? N'est-il pas possible de faire cette évaluation, même dans les cas où on a figé dans des textes légaux ou quasi légaux des règles qui cadrent mal avec la nature d'une organisation universitaire? Statuts, chartes, lois, conventions collectives et pratiques courantes sont-ils des monuments ou des moyens qui doivent s'adapter à de nouvelles orientations?

Tout au long de son analyse, le Comité a tenté de dégager, à l'occasion, des suggestions pour améliorer l'avenir. Aussi, n'est-il pas dans son intention d'essayer de définir à la fin de cette partie, un ou même des systèmes de gestion appropriés à l'université. Cela semblerait assez téméraire à ce stade[1]. C'est plutôt dans une étude ultérieure du dossier par les divers partenaires, dans la réflexion critique qu'ils consentiront, dans l'engagement qu'ils manifesteront, que le Comité place son espoir pour l'avenir.

Toutefois, en guise de conclusion, le Comité tient à faire certaines suggestions appropriées au contexte actuel de la gestion universitaire. Ces éléments constituent davantage des pistes de réflexion ou des guides pour les actions à entreprendre que des solutions poussées jusqu'au stade opérationnel.

5.1 Les critères pour un renouveau d'un système de gestion universitaire

Il ressort de l'analyse que l'organisation universitaire contient un nombre appréciable d'éléments communs à toutes les organisations formelles modernes. De plus, les structures et les modes de fonctionnement des universités sont en grande partie dépendants des modes prévalant dans les structures sociales de la société ambiante. Vouloir faire de l'université un milieu cloîtré où structures, modes de gestion et activités seraient soustraits à l'influence du milieu, c'est contredire le rôle social de l'université.

Est-ce à dire que l'organisation universitaire doit reproduire les structures et les modes de gestion des organisations dont les buts sont totalement différents de ceux de l'université? Tout au long de l'analyse, on a noté comment, malgré une similitude certaine sous plusieurs aspects, des divergences marquantes sont soulevés par plusieurs problèmes particuliers au fonctionnement actuel de nos universités. De ces observations découle la nécessité pour tous, et spécialement pour ceux qui ont la responsabilité d'administrer les organisations universitaires, d'apporter une attention toute spéciale aux deux grands critères d'un système de gestion approprié : 1) la connaissance de la nature particulière du processus de décision; 2) les caractéristiques spécifiques d'une organisation universitaire.

5.1.1. La connaissance de la nature particulière du processus de décision

Il a semblé au Comité qu'une tendance s'est installée dans plusieurs organisations universitaires. Cette tendance prend pour acquis que le processus de décision existant à l'université est anormal et inefficace, et qu'il faut le rectifier d'autorité, même si le processus imposé s'adapte mal à la situation.

Tout d'abord, il appert que, dans une université, la décision se prend la plupart du temps dans des situations où les valeurs sont mal définies, les objectifs, mal perçus ou perçus de façon différente. De plus, il faut ajouter que, dans ce milieu, plusieurs individus participent à la décision, et que leur participation varie en intensité et en importance selon les choix personnels, la nature de la décision et le moment où la décision doit être prise. Soulignons enfin qu'à l'université, le nombre et le genre de décisions prises varient beaucoup.

Pour tenir compte de ces deux derniers aspects on a tenté de classer les décisions que l'on retrouve dans les universités. Si on

place en regard des catégories de décisions le rôle de chacun des agents partie de la décision, on peut clarifier la contribution de chacun dans ce processus majeur. Ainsi, on constate que, dans les décisions de nature pédagogique, les professeurs eux-mêmes et le département sont les deux groupes d'intervenants qui influencent le plus la décision. Par ailleurs, pour les aspects administratifs et budgétaires, et pour les affaires externes, le rôle de l'administration centrale est beaucoup plus clair. Cette façon de se représenter les catégories de décisions et d'intervenants amène à faire quelques constatations.

Il importe tout d'abord de faire une distinction, à l'intérieur même de chacune des matières ou des objets de décisions, entre les différents types de décision. En effet, on doit considérer que des décisions différentes par nature sont prises ou influencées à divers échelons et plus ou moins directement par les divers intervenants.

La décision d'ordre stratégique (ou *policy decision*) est un type de décision très complexe par le nombre de variables qu'elle fait intervenir; par ce fait même, un tel type de décision devient difficile, sinon impossible, à structurer à partir de dimensions très précises. Aussi, la créativité, le jugement, l'intuition et l'expérience jouent-ils un rôle considérable dans l'élaboration d'une telle décision. Celle-ci peut concerner les priorités en termes d'objectifs, de stratégies ou de programmes. Dans ce sens, on retrouve des décisions d'ordre stratégique aussi bien en matière scolaire qu'en matière d'immobilisation. La multiplicité des facteurs à considérer, leur interdépendance, de même que leur caractère de globalité pour l'institution, incitent à la centralisation de telles décisions. Elles ont le plus souvent un caractère unique, non répétitif.

La décision administrative concerne davantage l'organisation, l'allocation et la coordination des ressources dans la poursuite d'objectifs ou de stratégies précises. Contrairement à la décision stratégique référant à l'adaptation de l'organisme au système social et qui doit par conséquent tenir compte de l'environnement institutionnel, la décision administrative est interne à l'organisation.

Enfin, la décision opérationnelle concerne la façon ou les façons de mettre en œuvre des stratégies ou des programmes. Ce type de décision est directement relié au processus de production de l'organisation, à ses opérations les plus directes (le *core* de l'organisation).

La nature de la décision agira donc comme déterminant majeur au niveau de la prise de décision. En matière scolaire, les décisions concernant les priorités sur le plan des programmes d'enseignement ou de recherche seront faites à l'échelon supérieur. Les décisions qui touchent aux critères d'admission des étudiants, au contenu des programmes, à la répartition des tâches des professeurs seront prises au niveau de la faculté ou du département. Le contenu des cours et les méthodes pédagogiques utilisées seront par ailleurs les prérogatives des professeurs comme individus et comme groupe.

La considération des rapports entre les décisions universitaires et les divers agents impliqués souligne l'importance de bien localiser les responsabilités dans l'organisation universitaire. Autant il importe que l'organisation universitaire procède à une répartition rationnelle et économique de ressources rares, à l'articulation d'objectifs d'ensemble et à la formulation de lignes directrices générales, autant il est nécessaire qu'elle stimule l'initiative et la créativité dans l'exécution quotidienne de ses fonctions primordiales. Ceci suppose qu'elle laisse une large place à l'autonomie dans les décisions prises au jour le jour. Il s'agit en fait de trouver un moyen terme dynamique entre la nécessité de situer les responsabilités près de l'action et l'importance d'implanter des mécanismes de coordination au niveau de l'institution dans sa totalité. En d'autres mots, il importe d'établir un équilibre entre une planification et un contrôle centralisés et une autonomie des instances décentralisées.

A partir d'une perspective « normative », c'est-à-dire en considérant ce qui devrait être fait plutôt que ce qui se fait réellement dans l'université concrète, et ce, en tenant compte de la spécificité de l'organisation universitaire, le partage des responsabilités à l'université pourrait s'effectuer selon le modèle suivant.

5.1.1.1. Les organismes centraux

Les organismes centraux (conseil d'administration, assemblée universitaire, rectorat et vice-rectorat, services administratifs fonctionnels) devraient se donner comme rôle l'établissement de politiques générales et de normes d'ensemble, et la vérification périodique des écarts entre les normes établies et les résultats des activités courantes. La fonction première des organismes centraux est donc d'agir comme catalyseur des dynamismes particuliers dans l'ensemble institutionnel.

La conception de ce rôle des organismes centraux se développe habituellement selon deux schémas opposés : ou bien ces organismes se contentent d'établir des normes qui, tout en étant uniformes pour tous, laissent une grande mobilité d'action pour la conduite des affaires courantes, ou bien le processus de gestion mis de l'avant par ces organismes se fonde sur une politique de contrôle tatillon et généralisé. Il semble qu'il vaut mieux inventer des procédures spécifiques pour les unités moins en mesure que d'autres d'assumer leurs responsabilités, plutôt que de mettre en place une supervision généralisée et envahissante.

La rationalisation en fonction de la différence, plutôt qu'en fonction de l'uniformité, permet d'identifier les variables problématiques et d'intensifier le processus de contrôle seulement en ce qui concerne ces problèmes. Pour le reste, il ne s'agit que de procéder à une évaluation périodique, en fin d'exercice par exemple, et d'exiger une justification des activités selon des critères connus. On évite ainsi l'alourdissement du processus pour des cas où la supervision nécessite d'être détaillée. On en arrive à une décentralisation sélective plutôt qu'à une centralisation.

Par ailleurs, autant il importe d'éviter une uniformisation des pratiques départementales par le seul souci de contrôle décisionnel quotidien, autant il est essentiel, en quelques rares occasions, d'intervenir immédiatement. Ce type de contrôle doit en effet exister pour rencontrer trois types de nécessités :

— Nécessité de correction immédiate quand des écarts graves aux normes établies sont rencontrés;

— Nécessité de coordination pour assurer la cohérence entre les parties constituantes;

— Nécessité de mieux identifier un problème et d'avoir le point de vue des personnes de la base directement concernées.

5.1.1.2. Les départements

Le département et les professeurs qui le constituent devraient par ailleurs bénéficier d'un pouvoir de décision étendu. Le département est à priori le mieux placé pour identifier ses besoins, évaluer les contingences propres à son champ d'activité et juger d'une foule de problèmes qui peuvent surgir. Il y a donc nécessité que les décisions soient prises le plus possible au niveau du département.

Cette conception du département dans la configuration hiérarchique de l'organisation universitaire souligne la nécessité d'encadrer les nombreuses opérations de planification pour lesquels les départements devraient être largement consultés telles la distribution des locaux, l'allocation des fonds de recherche, la révision des programmes ou un choix de collections de volumes. Une telle pratique permettrait aux officiers des organismes supérieurs de saisir les besoins administratifs vécus d'un département à l'autre et de connaître les conditions spécifiques à chaque département. Seule une planification respectueuse des différences et soucieuse de l'adaptation a des chances d'atteindre à l'efficacité.

Par ailleurs, il est douteux que certaines des exigences des organismes centraux en matière de planification opérationnelle à court terme et à moyen terme soient nécessaires pour atteindre une efficacité recherchée. L'insistance sur des détails opérationnels trop précis étant contraire à la nature de l'activité universitaire, elle peut même détourner d'opérations de réflexion sur les orientations et de constantes réévaluations encore plus utiles que certains plans très détaillés, mais vides de sens.

5.1.1.3. Les unités fonctionnelles de support

Les unités fonctionnelles de support ont pris une importance considérable au sein des universités. Dans beaucoup de matières non

reliées directement à la mission essentielle de l'institution universitaire, ainsi que dans la prestation de services d'enseignement et de recherche, des unités administratives qui se sont créées ont une influence considérable sur les décisions prises dans ces domaines. La gestion du personnel non enseignant relève en général d'un service du personnel, les affaires financières, des services financiers, le développement physique, du service de l'équipement. Plusieurs services de soutien à l'enseignement et à la recherche se sont aussi développés : audio-visuel, informatique, bibliothèques, archives, registrariats, centres de photocopie, centres de traitement de l'information, etc. Par ailleurs, il importe de bien voir que les professeurs individuellement et les organismes qu'ils se donnent comme instances décisionnelles sont appelés à concentrer leur attention sur ce qui constitue le cœur d'une institution universitaire, soit les décisions sur les matières scolaires, et les affaires étudiantes et professorales.

Mais en se concentrant sur ces matières si centrales, ils abandonnent à des professionnels, ou à d'autres types d'employés, des secteurs de soutien des activités principales qui sont devenues de plus en plus importantes au cours des dernières années. Le cas de la bibliothèque constitue peut-être le prototype du domaine des services universitaires qui a bénéficié d'une forte évolution technologique et, parallèlement, d'une forte poussée de professionnalisation de ses personnels. Le résultat en est que les professeurs (les étudiants n'ont guère eu jusqu'à ce jour que des pouvoirs d'utilisateurs) ont perdu le contrôle qu'ils pouvaient naguère exercer sur le secteur de la bibliothèque. Voilà d'ailleurs l'un des sujets de récriminations majeures des personnes consultées.

Les unités administratives fonctionnelles ne peuvent justifier leur existence que par la nécessité qu'il y a de fournir une fonction de support, de conseil, d'appui aux unités de « production ». Aussi est-il important que, dans l'élaboration de politiques et de normes spécifiques pour leur secteur précis d'activité, ces unités consultent largement les unités pédagogiques et qu'elles tiennent compte de leur point de vue dans l'exercice de leur pouvoir de décision. Ce n'est qu'à ce prix que les unités administratives demeureront fonctionnelles et pourront contribuer adéquatement au développement et à la transmission du savoir, mission fondamentale de l'université.

Mais, dans un domaine comme celui des services spécialisés, la consultation ne saurait être à sens unique. Les professeurs (et les étudiants) auraient aussi besoin de consulter les professionnels de ces services afin de s'ouvrir aux possibilités qu'ils offrent de modifier les technologies d'enseignement et d'apprentissage.

5.1.1.4. La diversité des modèles de prise de décision

Nous avons noté plusieurs éléments qui nous ont permis de constater qu'à l'université la décision repose sur une hypothèse de consensus. Les universités semblent réfractaires par tradition à se soumettre à une structuration hiérarchisée et autoritaire. Elles ont plutôt tendance à développer une intégration dynamique où le pouvoir est diffus, la concertation, constante et la décision, de type collégial.

Avec la bureaucratisation, cependant, il règne en certains milieux une impatience vis-à-vis des exigences de ce mode de fonctionnement. En effet, les conditions pour obtenir un consensus sont nombreuses et exigentes. Il faut, par exemple, entendre plusieurs voix collectives en plus de la grande variété d'opinions personnelles que l'individualisme universitaire encourage avant d'en arriver à une solution sur une question précise. Pour atteindre ce consensus, il faut passer beaucoup de temps à débattre tous les aspects d'une question donnée, ce qui, en soi, rend une rencontre de professeurs différente de celle de tout autre corps délibératif, puisque ce type de discussions élaborées se trouve enraciné dans la formation et dans la personnalité du professeur d'université. Ainsi, l'atteinte d'un consensus à l'intérieur d'un département ou d'une faculté est toujours une opération longue; elle l'est d'autant plus quand il s'agit de mettre en commun des points de vue divergents issus d'un corps représentatif comme une assemblée universitaire ou un sénat. Il y a alors place pour un nécessaire accommodement de vues très diverses.

Il faut dès lors admettre qu'une telle démarche n'est ni inutile ni efficace. Il s'agit plutôt de l'une des conditions particulières du fonctionnement universitaire et de sa démarche démocratique, respectueuse des divergences et du doute systématique.

Accepter ces particularités de l'organisation universitaire ne signifie pas qu'il faille adopter une attitude de laisser-faire devant le gaspillage de temps que certaines pratiques peuvent occasionner.

Le modèle traditionnel de gouvernement basé sur le consensus se révèle cependant incapable de faire face à toutes les situations. Pour plusieurs problèmes, un modèle de prise de décision basé sur le conflit se révèle plus valable. Ce modèle repose sur la prémisse suivante : il existe des intérêts communs et il importe de trouver un *modus vivendi* qui permette à l'organisation universitaire d'opérer de façon satisfaisante pour ses membres.

Les conséquences d'un modèle conflictuel sont nombreuses. En l'absence d'un consensus, les règles deviennent plus détaillées, plus précises, les mécanismes d'interaction et de pouvoir, plus rigides. Par ailleurs, les administrateurs se trouvent, devant ces intérêts divergents, un rôle d'arbitre qui constitue une nouvelle base de pouvoir.

Si l'on accepte la nécessité de recourir à un modèle qui tienne davantage compte des situations conflictuelles, il faut alors inventer des mécanismes appropriés. Lorsque l'on parle de mécanismes pour gérer les conflits, on se réfère souvent au sens commun ou à des expériences de négociation collective ou d'arbitrage. Bien que ces deux mécanismes puissent être fort utiles dans plusieurs circonstances, comme l'a démontré d'ailleurs la pratique syndicale, il y a un certain nombre d'autres mécanismes auxquels on peut songer dans la pratique quotidienne. Ces moyens ne requièrent pas le recours à un appareil formel et lourd, tels les procédures légales ou quasi légales qui sont plus appropriées à certains processus de décision prescrits dans les conventions collectives. Ces derniers sont cependant, dans bien des cas, des procédures de dernière instance qui n'invalident pas d'autres pratiques pouvant régler les conflits de façon satisfaisante. Parmi ces pratiques à exploiter sans préjudice aux droits des diverses parties en cause, on peut en citer quelques-unes.

a) La révision des objectifs poursuivis

Revoir les objectifs et les clarifier, les rendre plus opérationnels, est un processus utile pour faire progresser l'institution dans une succession de conflits. Si ces démarches fonctionnent, la situation renouvelée amènera souvent une décision où un consensus pourra dominer.

b) La clarification des rôles des intervenants

Souvent les conflits peuvent être résolus en clarifiant les rôles des différents partenaires. On peut, dans certaines situations, repenser les rôles joués par différents individus et organismes en tenant compte de l'objet de la décision concernée.

c) La négociation

En ce qui concerne la négociation, on fait référence au processus mis au point pour la signature des conventions collectives. Il est clair que le processus de négociation est très utile pour résoudre les conflits, mais on peut également s'inspirer de la pratique syndicale pour trouver des modes de négociation entre différents partenaires à l'université sans se fonder sur l'appareillage complexe mis sur pied dans les situations de relations de travail. De plus, des procédures même personnelles de négociation permanente sur des sujets divers seraient souvent utiles à la fois pour les syndicats et pour l'administration entre les périodes de négociation des conventions collectives.

d) L'appel à un tiers

Le mode le plus connu d'appel à un tiers est sans doute le recours à une autorité morale. Il s'agit d'un mécanisme fréquent dans l'entreprise privée. Il semble que ce mécanisme ne convienne que rarement dans le contexte de l'université. Il peut convenir, par exemple, dans le cas où le supérieur est une personne dont le pouvoir légitime, l'ascendance, est reconnu par ses collègues, mais ce cas ne peut justifier la pratique par trop généralisée qu'on en fait

dans l'organisation universitaire fondée sur les relations hiérarchiques.

On pourrait penser que, pour beaucoup de situations conflictuelles, le recours à une tierce personne pourrait rendre d'énormes services. Cette tierce pourrait être investi par accord mutuel d'un pouvoir de médiation ou d'un pouvoir d'arbitrage.

5.1.2. Les caractéristiques spécifiques d'une organisation universitaire

Le poids des modèles d'organisation rencontrés dans l'environnement social ainsi que la rapidité avec laquelle on implante de nouveaux mécanismes par simple ajout amènent l'oubli des spécificités de l'institution universitaire dans la révision des structures et des modes de gestion. Il apparaît utile de noter quelques-uns seulement des nombreux aspects auxquels on devrait apporter plus d'attention pour une gestion améliorée de nos organisations universitaires.

5.1.2.1. Les caractéristiques contextuelles

Les caractéristiques contextuelles ont une importance inégale, mais il apparaît essentiel de les considérer lorsqu'il s'agit de déterminer un système de gestion approprié à l'université. *Le premier de ces paramètres est la taille de l'organisation*. Cette taille a une telle influence sur la nature du système que les caractéristiques d'un style de gestion dans une université de petite taille sont complètement différentes de celles d'une université de grande taille. Certains auteurs se demandent même si, pour l'université, il n'y aurait pas une taille minimale et une taille optimale auxquelles on devrait viser.

Si l'on en croit les études de la Commission Carnegie[2], la taille optimale serait largement inférieure à celle de la plupart de nos grosses universités québécoises, surtout si on tient compte du fait que les difficultés d'administration apparaissent bien avant l'atteinte de ladite taille. Ceci explique peut-être pourquoi les dépenses *per capita* pour l'administration dans les universités ne sont pas moindres pour les universités de grande taille que pour celles de taille moyenne, contrairement à la loi des économies de taille.

Dans les cas où les campus ont déjà atteint les tailles qui produisent des augmentations de coût plutôt que des économies, on devrait chercher des modes de gestion, qui, s'ils ne réduisent pas les coûts d'administration, pourraient atténuer les autres effets négatifs des organisations trop vastes.

Il existe des modèles de taille réduite dont l'activité organisationnelle est axée sur une spécialisation donnée et qui font l'envie de tous. Nous avons devant les yeux, en effet, le modèle de l'école Polytechnique et celui de l'école des Hautes Etudes commerciales de Montréal qui bénéficient d'une structure autonome, tout en étant intégrées à un vaste complexe. Ne serait-il pas possible de recréer, par volonté réelle de décentralisation, ce genre d'unités autonomes qui permettraient de développer des regroupements à une échelle où individus et groupes peuvent sentir un meilleur contrôle de leur environnement organisationnel?

Le deuxième paramètre contextuel réfère à ce qu'on convient d'appeler *l'âge de l'institution*. Ce concept recouvre en fait des réalités telles que l'histoire, les hauts faits de l'institution et de certains de ses membres, la tradition, les coutumes, les rapports informels, le degré d'attachement des membres, etc.

Étant donné le type de décisions que l'on observe à l'université, les choix que fera une université seront très fortement influencés par la présence ou l'absence de ce que l'on pourrait appeler la tradition universitaire, l'esprit ou la mentalité de telle université. Dans ce sens, un système de gestion qui pourrait être approprié pour une université n'ayant que dix ans d'expérience peut se révéler complètement inapproprié et dysfonctionnel pour une université à l'intérieur de laquelle les décisions reposent fondamentalement sur la tradition, sur le partage d'un certain nombre de valeurs par les membres.

Deux exemples ici devraient donner à réfléchir. Tout d'abord, l'avènement d'une structure et d'un fonctionnement bureaucratiques n'a pas le même impact lorsqu'on l'applique à une institution nouvelle que lorsqu'on tente de l'implanter dans des institutions dont les règles de fonctionnement sont bien établies. C'est aussi le cas de la syndica-

lisation. Malgré les similitudes apparentes dans le fonctionnement et les conflits, ni la pratique syndicale, ni celle de la gérance n'adoptent les mêmes modes et ne procèdent exactement des mêmes valeurs à l'université Laval et à l'UQUAM.

Un troisième facteur contextuel réside dans la tradition culturelle de référence de l'institution. Les modes de gestion qui existent ou qu'il est possible d'implanter dans les institutions anglophones et francophones sont plus différents qu'on ne pourrait le croire à première vue. On n'a qu'à se référer aux conceptions de l'autorité et à la tradition légale dans les deux milieux pour comprendre certains aspects divergents dans les modes de gestion de l'université McGill et de l'Université de Montréal, ou encore de l'université Laval. Ce facteur constitue d'ailleurs l'un des éléments d'une évolution différente en matière de pratique syndicale.

Le quatrième facteur contextuel est ce que l'on pourrait appeler *le degré de richesse relative d'une université, i.e.* l'importance des ressources financières et matérielles auxquelles l'université a accès.

Selon que l'université dépend plus ou moins de l'État québécois pour sa survie, les systèmes mis en place différeront largement. Nous avons noté comment le pouvoir des organisations universitaires, comme celui des autres organisations d'ailleurs, dépendait en bonne partie des contributions internes et externes en ressources stratégiques[3].

Dans notre contexte, il existe des disparités importantes dans l'accès aux ressources externes autres que celles qui proviennent de l'État québécois (revenus fédéraux de recherche, revenus de dotation). Sur ce sujet, on retrouve, dans le Livre premier du présent rapport, des recommandations visant à corriger des situations défavorables soit à l'ensemble des universités québécoises, soit à quelques-unes en particulier. Il y aurait lieu aussi que des rapports plus étroits de services à la collectivité s'établissent entre l'université et son milieu. Des ressources communautaires autres que celles des entreprises commerciales et industrielles pourraient aussi être rendues disponibles, réduisant ainsi non seulement la dépendance vis-à-vis de l'État québécois, mais aussi les charges de ce dernier.

Un autre facteur contextuel concerne *le stade d'évolution de l'organisation et de ses modes de gestion.* Ainsi, dans les institutions où la syndicalisation s'est faite, on aura des modes de gestion différents sur plusieurs plans, notamment au niveau des relations politiques entre les groupes. Vouloir nier ces différences et les nouvelles réalités qu'elles impliquent, ou vouloir revenir à des stades antérieurs de l'organisation, va à l'encontre de ce principe du respect des facteurs contextuels.

Finalement, le *contexte social immédiat* d'une organisation universitaire constitue un élément important de différenciation des institutions et des responsabilités. De ce point de vue, les constituantes de l'Université du Québec, par l'importance qu'elles ont donnée à ce facteur, soit en milieu urbain ou régional, ont développé un modèle utile pour le réseau universitaire tout entier. Il s'avère cependant que l'insistance à tenir compte du contexte immédiat est venue progressivement en contradiction avec les prescriptions uniformisantes du siège social. La recommandation du Comité visant à rendre progressivement autonomes les constituantes de l'Université du Québec repose en partie sur l'importance du facteur contextuel et de l'évolution (maturation) des constituantes dans leur contexte particulier.

5.1.2.2. Les caractéristiques des systèmes universitaires de gestion

Ces facteurs contextuels précisés, voyons maintenant quelles pourraient être les caractéristiques des systèmes de gestion universitaire. À partir de tout ce qui a été vu jusqu'à maintenant, il appert que les systèmes internes de gestion universitaire devraient être des systèmes ayant les caractéristiques qui suivent.

a) La proximité des acteurs

Ce sont des systèmes de gestion qui doivent reposer sur un lien étroit avec les activités que l'on retrouve à l'intérieur des universités, *i.e.* l'enseignement, la recherche, le développement du savoir, la réflexion critique, la partici-

pation à des discussions scientifiques, à des congrès, à des forums. En conséquence, les mécanismes mis en place par le système de gestion doivent être très décentralisés et s'exercer tout particulièrement à partir des départements, unités d'appartenance des professeurs et des étudiants. Le lieu d'application et d'utilisation des systèmes de gestion doit être le département ou le centre de recherche. Cependant, il faut éviter toute généralisation que l'on pourrait faire, au niveau de la gestion centrale, à partir de la comparaison d'informations particulières recueillies auprès de ces unités de base.

Le respect des différences exige autre chose qu'un contrôle fondé sur des moyennes. De tels systèmes de contrôle apportent, dans les organisations de travail, des effets dysfonctionnels qui anéantissent les efforts, même les plus légitimes, de ces systèmes. Ils peuvent engendrer des comportements dits bureaucratiques et générer de la part de la base, des données non valides, ou encore de fortes résistances aux contrôles[4].

b) La flexibilité des systèmes

Les systèmes doivent être flexibles, *i.e.* qu'ils doivent permettre à une institution ou à un département de se différencier, de devenir un pôle d'excellence important. Ils doivent aussi respecter les acteurs, respecter les différences et la spécialisation. Le système ne doit pas amener une égalisation par la base, par le plus petit commun dénominateur, mais plutôt inciter à un dépassement, à la réalisation et à la poursuite d'un nouveau sommet, ou à l'établissement d'un milieu universitaire de qualité. Pour cela, les systèmes de gestion ne doivent pas viser seulement à contrôler en uniformisant, mais aussi à fournir aux artisans de l'activité universitaire les conditions propices à la réalisation de leurs objectifs propres, la plupart du temps en accord avec les orientations d'ensemble, malgré le choix de voies différentes ou inédites.

Le resserrement des systèmes de contrôle qu'a provoqué la période de bureaucratisation et de centralisation, tout comme celui qui peut s'installer avec les restrictions budgétaires, ne devrait pas nous faire perdre de vue les avantages de la flexibilité et les effets néfastes de l'uniformisation. Les modèles théoriques, décrits dans l'annexe I, montrent certains aspects uniques des organisations universitaires. L'un de ces aspects concerne le caractère plutôt lâche des liens qui unissent structures, ressources, personnes, activités, produits, etc. La flexibilité sous toutes ses formes est une condition nécessaire à l'organisation universitaire; on devra en faire un objectif des systèmes de gestion[5].

c) Les principes de gestion appropriés

Ce troisième élément découle des deux premiers. Il renvoie à des éléments de modèles d'organisation universitaire qui mettent l'accent sur certains caractères distinctifs de l'organisation, notamment la prépondérance des éléments humains par rapport aux éléments matériels.

Un premier principe consiste à développer des modes de gestion fondés sur les résultats, laissant le choix des moyens aux organismes et personnes proches de l'activité. Dans une organisation universitaire où les objectifs sont imprécis et reposent sur une pratique professionnelle, on devrait insister davantage sur l'évaluation constante des résultats et la correction de la course que sur les normes à priori et les principes de la planification et du contrôle, caractéristiques de l'organisation industrielle traditionnelle.

À ce principe et au mode décentralisé, on peut associer un *deuxième principe, soit celui de la confiance dans les partenaires de la gestion et les clients de l'organisation*, ce qui est tout le contraire de la tendance au contrôle tatillon qui s'installe de plus en plus dans l'organisation universitaire.

Il suffit d'analyser les règles de gestion, de voir comment les personnes sont reçues et régies dans les services, pour constater jusqu'à quel point l'organisation du contrôle est fondée sur une conception de non-confiance systématique. Contrairement à l'organisation commerciale où, comme l'affirme le slogan, le client a toujours raison, dans les services bureaucratiques de nos universités, c'est la règle qui a toujours raison. Il faut se méfier du client ou de l'employé. Dans la structure, le supérieur hiérarchique a probablement plus raison que le subordonné, c'est du moins la

présomption qui règne. Ne pourrait-on pas mettre fin à cette fâcheuse tendance selon laquelle le directeur de département ne doit pas faire confiance à l'assemblée départementale, ni le doyen, à ses directeurs de départements, ni le recteur, à ses doyens? Un professeur syndiqué est suspect; il a une parole « fiable » si elle se produit dans un rôle de professeur consulté individuellement, mais dès qu'elle s'identifie à des orientations collectives du syndicat, on ne peut lui accorder la même confiance. Il est possible, selon le Comité, de changer cette conception pyramidale de la confiance dans les rapports entre personnes et groupes de l'organisation universitaire en cessant de concevoir, pour prévenir les comportements erratiques de quelques-uns, des règles qui s'appliquent à tous. Il devrait être possible de corriger ou d'empêcher les abus d'une minorité sans pénaliser l'ensemble.

C'est d'ailleurs là le fondement d'*un troisième principe* qui réside dans l'importance qu'il y a, en milieu universitaire, *de développer une gestion par exception* plutôt qu'un mode de gestion qui tendrait vers l'uniformité des pratiques et la similitude des résultats. Une préoccupation exagérée en regard des différences et des pratiques extrêmes que l'on peut observer d'une unité à l'autre risque d'entraîner la création de mécanismes centraux susceptibles de conduire à une bureaucratisation plus grande et à des appareillages très lourds.

Le principe de la gestion des exceptions permet au contraire de vérifier tout simplement les organismes qui se situent aux écarts par rapport à la moyenne ou à l'ensemble des autres services. Ce principe de gestion a pour avantage d'être très simple, de rendre explicite ce qui préoccupe les administrateurs et il permet de comprendre pourquoi tel ou tel organisme se situe à la marge par rapport à l'ensemble des autres. Fait à noter, ce principe de gestion s'est toujours révélé un bon moyen de s'assurer que les marges entre les différentes composantes, qu'elles soient légères ou importantes, ont une certaine justification. On a constaté, en effet, que la gestion des écarts était encore le moyen le plus économique à promouvoir dans les situations où l'on note des écarts importants entre des organisations ou des parties d'organisations.

Un quatrième principe est de tendre vers le développement de la responsabilité individuelle en encourageant l'expérimentation et l'innovation, soit dans l'activité universitaire, soit dans les modes de gestion eux-mêmes. De la même façon, on doit viser à encourager la responsabilité collective des organismes de la base (départements, services, syndicats, associations, etc.) en leur déléguant des responsabilités. Cela nécessite le respect de la « personnabilité » propre des unités, de l'originalité de leurs modes et de leurs propositions, même si cela doit entraîner des différences et des exceptions plutôt que l'uniformité, même si cela force à amender des règles de gestion déjà définies. Ce principe renvoie à la caractéristique de flexibilité mentionnée plus haut.

5.2. Guides pour l'action

5.2.1. Les orientations d'ordre général

5.2.1.1. La gestion décentralisée

Le Comité suggère que chaque institution favorise une gestion universitaire très décentralisée à cause des quatre facteurs suivants :

a) La très forte spécialisation des professeurs;

b) La nature insaisissable des activités. La décision type que l'on rencontre à l'université se situe dans un contexte contingent plutôt que dans un contexte routinier et répétitif. Aussi, l'exécutant doit-il disposer d'une marge discrétionnaire importante puisque des démarches différentes peuvent très bien produire des résultats souhaitables et identiques;

c) La très grande variété d'activités que comprend l'organisation universitaire ne permet pas au gestionnaire supérieur d'avoir accès au détail des opérations quotidiennes. Cette situation exige cependant que l'on adopte une politique non uniforme pour toutes les activités, mais sélective, étant donné le caractère plus ou moins important des activités et le contexte spécifique dans lequel elles s'inscrivent;

d) La taille des organisations milite en faveur d'une grande décentralisation, car

la distance psychologique et souvent physique qui sépare les administrateurs des unités opérationnelles exige que l'on délègue une très grande part des responsabilités.

5.2.1.2. La coordination coopérative plutôt que compétitive

Une gestion décentralisée en fonction des départements pose un problème de coordination : elle peut entraîner une différenciation tellement grande entre les départements que leur coexistence peut rapidement devenir source de problèmes. Plutôt que de chercher à résoudre les problèmes par la mise en place de systèmes de contrôle hiérarchique qui risquent de pénaliser l'ensemble de l'université, il vaut mieux inventer des mécanismes horizontaux d'interaction entre les départements au niveau d'activités spécifiques. Parmi ces activités, on pourrait penser à des interactions au niveau des programmes d'enseignement, au niveau de la promotion des professeurs, des évaluations de programme d'enseignement ou de recherche, au niveau des projets de recherche ou des centres de recherce. On pourrait aussi songer à réserver un fort pourcentage des fonds de recherche institutionnelle à des projets auxquels collaboreraient les professeurs de divers départements.

La participation des instances de coordination suscite moins de concurrence et de rivalités et peut favoriser la responsabilité et le partage.

Ainsi, les systèmes de gestion des organisations universitaires devront favoriser les relations horizontales plutôt que verticales, les entreprises coopératives plutôt que disjonctives et compétitives, non seulement à l'intérieur d'un même secteur, mais aussi entre des secteurs traditionnellement distants et concurrents, comme les sciences humaines et les sciences physiques qui bénéficient, dans le système hiérarchique et compétitif actuel, de pouvoirs inégaux allant même quelquefois jusqu'à créer des conséquences iniques.

Avec le développement des connaissances en gestion des coopératives, peut-être pourrons-nous trouver là aussi des modèles plus appropriés aux rapports à établir entre les divers éléments et partenaires qui doivent se conjuguer pour rendre l'organisation universitaire plus productive socialement.

Pour que des organismes de coordination soient efficaces, il n'est pas toujours nécessaire qu'ils soient permanents. Ainsi, faudrait-il songer à utiliser des structures souples, *ad hoc*, pouvant être remaniées selon les besoins, pourvu qu'on donne à ces organismes le pouvoir d'accomplir les objectifs visés.

5.2.1.3. La réduction du nombre des objectifs

Le développement des organisations universitaires s'est accompli de telle façon qu'une multitude d'objectifs sont venus se greffer sur les objectifs principaux d'une université. La plupart de ces objectifs secondaires sont liés au fait que les complexes physiques de ces organisations étaient relativement isolés du milieu ambiant et devaient être autosuffisants.

Le contexte nouveau des relations entre le milieu et l'organisation universitaire devrait cependant amener à une interrogation sur la pertinence de certains des objectifs.

Dans le but de clarifier et de simplifier sa gestion, l'université devrait délaisser les objectifs de développement de services auxiliaires ou, à tout le moins, en laisser la gestion directe à d'autres organismes. En effet, il est permis de se demander si c'est le rôle de l'université de construire des complexes sportifs comme c'est actuellement la mode au Québec. L'université ne devrait-elle pas plutôt utiliser les équipements existant dans le milieu, ou favoriser leur mise sur pied lorsqu'ils n'existent pas, plutôt que de s'approprier l'usage d'équipements dont la vocation devrait être publique? Sur ce point, le chapitre IV de la deuxième partie du Livre troisième du rapport du Comité apporte certaines suggestions.

5.2.1.4. Les mécanismes de contrôle favorisant les résultats plutôt que les moindres coûts

On a tendance, dans l'université dite « de masse », à associer qualité et excellence à petit nombre et sélectivité, tandis qu'on assimile

grand nombre et accessibilité aux services à production de masse et médiocrité.

Indépendamment des charges de valeurs qu'on retrace derrière ces acceptions, on peut se demander s'il y a relation nécessaire. Bien sûr, à l'université, comme dans la plupart des autres types de production, on retrouve un certain rapport entre taille et réduction des coûts unitaires. Mais ces phénomènes d'économie d'échelle ou de taille s'observent habituellement pour un niveau donné de qualité.

D'où vient alors qu'on associe grand nombre d'étudiants et médiocrité — rapport qu'on qualifie de l'euphémisme « production de masse » — dans nos universités?

Il semble qu'on peut attribuer cette tendance à deux facteurs. Tout d'abord, une gestion centrée sur les coûts par opposition à une gestion s'attachant aux résultats n'est pas étrangère au problème. Deuxièmement, cette tendance repose aussi sur les inégalités de pouvoirs des divers secteurs des universités devant la possibilité d'exercer ce qu'il est convenu d'appeler « le contrôle de la qualité ».

Des mécanismes de contrôle plus adéquats devraient être en mesure de réaliser à la fois les objectifs de qualité et ceux de l'université de masse de façon à éliminer non seulement cette opposition injustifiée, mais à éliminer aussi l'injustice qui consiste à faire porter sur certains secteurs de l'université les prétentions à l'excellence des autres.

C'est dans cette perspective que le Comité a insisté pour que l'organisation universitaire développe des outils permettant d'effectuer des évaluations rigoureuses des impacts et des performances qui seules peuvent permettre de cerner avec plus de justesse et de justice les résultats de l'activité universitaire. Le Comité a traité de cette question des indicateurs de performance dans le chapitre II du Livre premier du présent rapport. Même si ce texte s'adressait surtout à l'évaluation à l'échelle du réseau, il s'applique aussi aux établissements pour l'évaluation desquels le Comité formulait le vœu qu'un guide de l'évaluation soit mis à la disposition des administrateurs et autres partenaires de la gestion interne des universités.

5.2.1.5. La réévaluation continuelle des activités et des structures

Dans le Livre premier, le Comité a tenté de montrer le rapport cybernétique qu'avait l'évaluation avec la planification et la coordination. Au terme du Livre deuxième, dans lequel sont identifiées les caractéristiques particulières d'une organisation universitaire, il apparaît encore plus clairement qu'une telle organisation, comparativement à d'autres entreprises, peut tirer moins d'avantages des techniques de la planification.

Le handicap de l'organisation universitaire tient, comme nous l'avons noté à plusieurs reprises, à la nature imprécise des objectifs et à l'absence de certitude vis-à-vis de sa technologie. La tendance courante à préciser les objectifs n'améliorera qu'en partie cette situation.

Dans ces conditions, il paraît évident qu'au lieu d'insister sur la planification précise avec des plans directeurs échelonnés sur cinq ans, on devrait plutôt mettre l'accent sur l'exigence de la révision continuelle, source plus sûre pour définir les orientations qui sont créées et qui ne cessent jamais d'exister. L'évaluation continuelle à la base accroîtrait à la fois la compétence et la responsabilité sociale des professeurs et des autres partenaires.

Il doit demeurer clair, cependant, que tous les types d'évaluation ne sont pas également appropriés pour jauger les activités universitaires. Parmi les techniques d'évaluation de la productivité suggérées dans le Livre premier, certaines sont plus applicables que d'autres à l'un ou l'autre des domaines d'activités. Car les analyses de productivité exigent deux conditions qui se réalisent rarement à l'université : 1) des objectifs dont on peut prédire avec certitude la réalisation et 2) une connaissance des facteurs qui produisent les effets escomptés. Quand l'une ou l'autre de ces conditions fait défaut, le type d'évaluation doit changer; ce qui n'empêche pas tout recours à l'évaluation, comme on a souvent tendance (ou intérêt) à le croire.

Ainsi, si les objectifs sont ambigus, mais que l'on connaisse bien la relation entre les résultats et les facteurs qui les produisent, on peut quand même procéder à des études d'impact.

Dans le cas où les deux conditions pour faire des analyses de production sont absentes (c'est-à-dire dans une situation où objectifs et rapports entre effets et causes des résultats sont problématiques), il reste encore deux possibilités qui sont largement sous-utilisées à l'université. Il s'agit, à court terme, de l'évaluation qualitative de ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas dans un programme et du processus continuel de correction des orientations. L'organisation systématique d'un tel processus qualitatif ferait déjà beaucoup pour améliorer le fonctionnement et la qualité des programmes à l'université et corriger les faiblesses de toutes sortes qui peuvent s'y retrouver. Dans cette mesure, il y a cependant une difficulté, puisque l'évaluation doit être faite par ceux-là mêmes qui sont proches des opérations en cause.

Or, d'une part, les administrateurs n'ont que peu confiance en une entreprise qui leur échapperait et dont les techniques paraissent moins rigoureuses parce qu'elles sont moins quantitatives. D'autre part, l'initiative en matière d'évaluation des processus étant laissée d'abord à ceux qui ont souvent le moins d'intérêt à s'auto-évaluer et qui ont souvent le moins de ressources pour accomplir les tâches afférentes, l'évaluation qualitative ne se fait pas ou les résultats ne provoquent pas les modifications souhaitées.

L'accent à mettre sur l'organisation plus systématique d'une évaluation qualitative continuelle peut apporter, dans les organisations universitaires, autant de résultats, sinon plus, que les tentatives de planification.

À long terme, la recherche sur la relation entre le résultat de l'activité universitaire et les facteurs qui produisent les effets escomptés devrait apporter une meilleure connaissance des processus et contribuer à faciliter l'évaluation. Encore faut-il que l'organisation de cette recherche sur l'activité universitaire soit favorisée.

5.2.1.6. L'assouplissement des mécanismes de gestion du personnel

La réévaluation de l'équilibre entre les secteurs, l'évolution des disciplines et les rapports avec le milieu ainsi que l'importance relative de certains programmes d'enseignement et de recherche devraient, à eux seuls, constituer des facteurs qui exigent beaucoup de souplesse dans la gestion des personnels vis-à-vis d'une réalité en changement.

Pourtant, on peut se demander sérieusement si la tendance actuelle observée dans cette gestion pourra relever le défi. En effet, il semble au Comité que l'organisation universitaire tende à évoluer de plus en plus vers les structures et les méthodes industrielles de gestion du personnel, comptant toutefois, pour les professeurs, un « bureau de personnel » (vice-rectorat aux affaires professorales) différent de celui des autres personnels, et des dispositions particulières dans les conventions collectives. Tant sur le plan des avantages matériels et sociaux que sur ceux du perfectionnement et de la ségrégation des sexes dans les emplois, on suit les modes ayant cours dans le milieu, assortis de quelques privilèges traditionnels.

Sans vouloir développer ici un sujet qui n'a pu l'être autant que souhaité dans les analyses précédentes, il apparaît important au Comité de souligner qu'il s'agit d'un aspect qui devra faire l'objet d'une attention particulière dans l'avenir, à cause du lien entre la gestion des personnels et les facteurs démographiques et économiques qui affecteront l'université et les autres institutions vouées aux objectifs sociaux.

L'organisation universitaire ne devrait-elle pas apporter un leadership à la solution des problèmes d'utilisation des ressources humaines de toute la société?

Pour prendre l'exemple d'un problème qui préoccupe beaucoup l'organisation universitaire à l'heure actuelle et qui se retrouve aussi ailleurs, soit celui du vieillissement du corps professoral, il faut souhaiter qu'on saura trouver d'autres solutions que celle — toute simpliste et s'inspirant du modèle industriel — de la désuétude planifiée : la retraite anticipée. C'est ce qui est préconisé présentement, sans analyse des problèmes posés chez les autres travailleurs et sans questionnement des postulats sur lesquels repose une telle mesure.

Avant de procéder à la mise en place de mécanismes de gestion de personnel, les organisations universitaires et leurs partenaires

des syndicats devraient mieux analyser les causes des problèmes et les conséquences des solutions.

D'autre part, il faudra qu'on anticipe mieux l'efficacité relative d'une mesure comme la retraite anticipée pour régler les problèmes les plus importants de gestion des ressources humaines.

En quoi une mesure permettant aux personnes de quitter l'organisation cinq années avant terme peut-elle vraiment contrer le « tablettage », la voie d'évitement et la mauvaise utilisation qu'on fait des ressources humaines de tout âge? Les problèmes de mauvaise utilisation des compétences à l'université pendant des périodes-carrières de trente ans sont de beaucoup plus importants, quoique plus difficiles. Mais, ils exigent qu'on s'y attaque avec détermination et humanité.

De plus, il est important que l'organisation universitaire soit un lieu de leadership et d'expérimentation en matière de questions d'affectation et d'utilisation des ressources humaines et d'octroi de conditions de travail, surtout dans les domaines qui font l'objet de problèmes sociaux, soit la promotion des groupes défavorisés (les femmes, par exemple), les congés de maternité et d'éducation, etc.

5.2.1.7. L'invention de nouveaux mécanismes de concertation

Ces mesures concernant le personnel et bien d'autres touchant les activités d'enseignement, de recherche et d'apprentissage exigent des consultations et des approbations de la part des professeurs, des étudiants et des autres groupes de partenaires. *Or, ni les règles de la participation individuelle, ni les mécanismes de la négociation collective ne conviendront à la gestion des universités québécoises de l'avenir.*

Il semble que l'évolution de l'organisation universitaire ira dans le sens de la complète communauté politique où les rapports sociaux adopteront les modes complexes de la société toute entière. On verra partout se développer, en plus des rapports entre individus, les rapports entre groupes divergents sur toutes sortes de matières liées à la réalisation des objectifs de l'institution universitaire et à sa place dans la société.

Aucun de ces groupes n'a le monopole de la vérité, aucun ne peut se réclamer d'une pureté d'intérêts. Il apparaît au Comité que les modes de gestion continueront de comporter une mesure importante d'éléments d'organisation et de fonctionnement hiérarchique à forte participation individuelle. Cela implique que la gestion de l'organisation universitaire soit fortement dominée par le groupe des administrateurs qui est lui-même en butte à la professionnalisation. Ce groupe occupe une position stratégique par rapport à la base de la pyramide organisationnelle et par rapport à l'environnement externe. On observe d'ailleurs une forte tendance du milieu à attribuer à ce groupe un quasi-monopole de la légitimité de gouverne de l'université.

Dans cette perspective, le phénomène syndical et toutes les tendances aux regroupements pour la défense d'intérêts et d'orientations divergentes ne peuvent se résorber. C'est donc la participation collective qui prendra de l'essor.

Or, cette participation collective ne pourra, à l'université moins qu'ailleurs, se contenter des objets traditionnels de la convention collective : les conditions de travail. Nous avons déjà affirmé que le mécanisme de la convention collective, même amélioré par une forme permanente de négociation, ne peut satisfaire cette nécessité d'une participation collective qui dépasse les objets prévus par la loi du travail.

De toute façon, même si le mécanisme de la convention collective était adéquat pour un groupe en particulier, il ne peut tenir lieu de mécanisme généralisé de concertation parce qu'il divise et cloisonne l'organisation universitaire et la participation collective selon les secteurs d'emploi.

Même si on ne peut imputer aux administrateurs la responsabilité d'avoir « divisé pour régner », il n'en reste pas moins que le maintien du cloisonnement de la participation collective est un facteur important qui empêche la concertation entre les groupes. De plus, une telle attitude ne favorise pas l'équilibre des pouvoirs de déterminer les

orientations d'une organisation qui ne saurait être gérée selon les principes de la propriété privée.

Les conseils d'administration actuels et les structures ordinaires de l'organisation universitaire ne permettant pas de faire jour à une véritable participation collective des groupes, c'est à un nouveau mécanisme de concertation qu'il faudra recourir.

Le fondement d'un tel mécanisme de concertation repose sur l'acceptation des relations de type politique qui existent entre les composantes de l'organisation universitaire. En effet, la diversité d'intérêts des groupes en présence ne saurait se résumer aux relations de patrons-employés.

Comment aménager cette participation politique? Peut-on songer à appliquer à l'organisation universitaire interne le modèle des « sommets de concertation » qui a été utilisé à d'autres niveaux? Il s'agirait d'un forum où se retrouveraient les administrateurs et les représentants des partenaires regroupés dans leurs mouvements respectifs. Ce modèle repose cependant sur l'informel et le bon vouloir des parties.

Y aurait-il lieu d'utiliser des structures permanentes du genre de celle de l'Assemblée universitaire de l'Université de Montréal ou encore d'un cadre complètement renouvelé s'inspirant du « modèle parlementaire » où les grandes questions d'orientation, de réformes, de politiques majeures, seraient l'objet de débats publics?

Une telle structure quasi parlementaire avec élus au pouvoir (administrateurs, supérieurs et doyens) et représentants des divers partenaires (étudiants, professeurs, personnels non enseignants) pourrait apporter une vigueur nouvelle et une meilleure transparence dans la conduite des affaires des grands ensembles universitaires. De plus, elle devrait favoriser l'organisation des coalitions et l'expression des divergences et des dissidences dans un contexte où l'expression de la participation politique ne serait plus une chose cachée, mais ouverte et normale.

La tradition parlementaire, avec les droits qu'elle accorde à l'opposition, n'offrirait-elle pas ce cadre approprié à la concertation collective permanente? Après tout, ne sommes-nous pas en régime d'institutions parlementaires tout autant qu'en système d'entreprises à conseil d'administration?

Dans le Livre troisième, le Comité présente avec plus de détails cette proposition visant à doter l'organisation universitaire d'une structure s'inspirant du modèle parlementaire et qui permettrait d'aménager la participation collective dans le contexte actuel. Cette formule est loin de l'utopie puisque qu'elle repose sur l'idée que les partenaires autres que les administrateurs ne peuvent compter, dans le système actuel, que sur un rôle d'opposition. Le rôle formel d'opposition constituerait un progrès énorme pour les groupes aspirant à la participation collective.

5.2.1.8. Le perfectionnement des administrateurs

Il ne fait aucun doute que l'université québécoise est à un tournant décisif, et que les administrateurs ont un rôle crucial à jouer à cause de leur pouvoir stratégique et de la responsabilité énorme que leur confèrent tous les partenaires, détenteurs partiels de pouvoir légitime.

La gouverne des organisations universitaires modernes est devenue une entreprise complexe qui exige de multiples compétences. Le temps où l'administrateur d'université n'était qu'un *primus inter pares* investi du symbole d'une autorité qui était en fait exercée par les collègues est révolu. Non que ce rôle n'existe plus, mais il s'en est ajouté d'autres, notamment les rôles de responsables de l'arbitrage des multiples demandes internes et ceux qui touchent aux rapports avec l'environnement externe.

Tous ces univers sont devenus plus complexes comme en témoigne le développement qu'a pris l'étude de l'organisation universitaire, à l'instar de celle des autres secteurs de la société.

Les modes de sélection et de préparation des administrateurs universitaires ont-ils évolué parallèlement, de façon à leur permettre d'accomplir leurs tâches avec compétence?

Du côté des modes de sélection, la tendance à généraliser le système de désignation par

élection peut contribuer à assurer un équilibre dans les compétences des administrateurs, puisque plusieurs groupes exigeant des qualifications diverses conjuguent leur jugement. L'élection assure de plus une réévaluation périodique des mandatés.

Par ailleurs, l'administration universitaire demeure l'un des domaines où les possibilités de perfectionnement formel des compétences sont peu développées. Il y a là un certain paradoxe, puisque l'université met à la disposition des administrateurs de tous les autres domaines un important réservoir d'éléments propres à développer les nombreuses habiletées requises par les diverses fonctions de gestionnaires.

Compte tenu des circonstances propres au contexte de la promotion et de l'accomplissement des tâches des divers officiers de l'organisation universitaire, comment permettre à ces derniers le complément de formation utile pour la meilleure compréhension des multiples dimensions de l'organisation universitaire? Comment développer l'une ou l'autre des diverses habiletés requises des administrateurs, ces habiletés n'étant certes pas toutes innées?

Le milieu universitaire étant lui-même le plus propice, il s'avère que ce sont les administrateurs eux-mêmes qui auront en définitive à prendre l'initiative de favoriser la mise sur pied d'un cadre où ils pourront parfaire leurs compétences.

Une telle initiative de leur part, loin d'être un aveu d'incompétence, serait un acte de responsabilité sociale. Déjà certaines organisations ont fait un pas dans ce sens.

5.2.2. *Orientations particulières*

5.2.2.1 Les études et les recherches sur l'organisation et la gestion universitaire

Le Comité préconise la mise sur pied d'un centre d'étude sur l'université qui rassemblerait la documentation pertinente et qui favoriserait la poursuite de recherches sur tous les aspects de l'université, y inclus les problèmes touchant l'organisation et la gestion des universités.

Un tel centre d'étude devrait avoir des structures autonomes et se pencher à la fois sur les problèmes de gestion interne, sur les questions relatives au système universitaire dans son ensemble et sur les rapports qu'entretiennent les organisations universitaires avec leur milieu interne et externe.

On peut certes déplorer que la recherche sur l'enseignement supérieur ne se soit pas développée au Québec. Toutefois, l'inertie constatée en ce domaine s'explique en partie par la difficulté que présente ce sujet d'étude du fait que l'appareil de recherche doit pour ainsi dire se retourner sur lui-même.

Les problèmes reliés à l'université sont suffisamment importants à ce moment de son développement qu'il ne suffit pas de pouvoir identifier et corriger les crises : il faut pouvoir expliquer les phénomènes de la réalité universitaire et faire reposer sur cette connaissance les changements à prévoir pour l'avenir.

5.2.2.2. La gestion de l'enseignement

Située dans un contexte de gestion « d'un grand ensemble » que constitue l'université contemporaine, la gestion de l'enseignement comporte plusieurs volets se rapportant particulièrement aux personnes en cause, aux sciences enseignées ainsi qu'aux divers supports susceptibles de favoriser l'acte d'enseignement. Le Comité renvoie au troisième livre de son rapport l'étude de l'acte d'apprentissage relié à l'enseignement, qui touche davantage les étudiants. De plus, dans ce même troisième livre, le lecteur trouvera une étude complémentaire des problèmes relatifs à la fonction enseignement, comme les programmes, les méthodes pédagogiques, etc.

Par sa mission même d'enseignement, l'université implique toutes les personnes qui œuvrent en son sein dans l'enseignement, mais à des degrés divers, les uns étant plus directement concernés que d'autres.

Les premiers et les plus intéressés sont évidemment les professeurs. Plusieurs problèmes à ce sujet ont déjà été évoqués auxquels les partenaires du réseau universitaire devront apporter des solutions.

Parmi ceux-ci, le recrutement de nouveaux professeurs devra répondre à de nouveaux critères, ou, tout au moins, tenir compte des situations nouvelles dans lesquelles l'université

est maintenant placée. En effet, peut-être serait-il souhaitable d'accorder plus de poids à d'autres caractéristiques que le seul doctorat pour introduire une plus grande polyvalence dans la définition des profils d'emploi. De cette façon, on assurerait une plus grande souplesse dans l'embauche du corps professoral.

Quant à l'évaluation et à la promotion du professeur, les mêmes remarques s'imposent. S'il connaissait les critères effectifs qui justifient son embauche et son évaluation, le professeur pourrait être plus créatif dans son propre champ d'action. Sur le plan de l'évaluation, la nécessité d'une évaluation franche par les pairs semble s'imposer. Une telle évaluation n'est que la contrepartie d'un contrat que le professeur s'engage à remplir.

Dans la tâche même du professeur, sont comprises des fonctions à caractère administratif. Beaucoup de temps doit alors être consacré à faire autre chose que de l'enseignement, de la recherche ou des services à la collectivité. N'y aurait-il pas lieu alors de revoir l'ensemble de ces comités, commissions et autres paliers de consultation et de décision dans la perspective d'une plus grande efficience. Le Comité ne conteste pas le bien-fondé d'un bon nombre de ces regroupements, au contraire. Mais la gestion du temps des professeurs est un autre impératif dont il faut tenir sérieusement compte.

Dans le domaine de la participation, plusieurs souhaitent voir la représentativité des professeurs passée de la participation individuelle à la participation collective. En effet, dans les plus hautes instances décisionnelles des établissements universitaires, les professeurs ne sont pas représentés, quoique certains sièges soient réservés pour des professeurs en tant qu'individus.

Enfin, la tâche d'enseigner relève de certains principes qu'on nomme la pédagogie. Le recrutement d'un professeur d'université, se faisant principalement sur sa compétence dans un domaine particulier, autorise souvent des lacunes sur ce plan. La formation en pédagogie ou la mise-à-jour en ce domaine devrait être considérée comme partie intégrante de la tâche du professeur et comptabilisée comme telle.

Sur un autre plan, celui des matières enseignées, plusieurs problèmes ont été relevés dont le moindre n'est pas le long processus que doit suivre l'approbation d'un programme. Le Comité est conscient que des raisons de planification et de coordination justifient un tel état de fait, mais il considère que de nouveaux mécanismes doivent être inventés pour répondre rapidement aux besoins identifiés.

Enfin, dans le domaine des supports à l'enseignement, un besoin de plus en plus pressant se fait sentir d'une meilleure utilisation des ressources disponibles. Ainsi, par exemple, le cas des bibliothèques. Combien de problèmes créés par la non-accessibilité de certains volumes, disponibles pourtant dans d'autres universités, ou encore par la multiplicité des acquisitions particulièrement onéreuses, devenues nécessaires en l'absence d'un système efficace et rapide d'échange en ce domaine! Il devient donc urgent de mettre sur pied une certaine intégration des bibliothèques universitaires par exemple, par l'établissement d'un fichier commun, directement accessible dans chaque établissement universitaire.

La solution aux problèmes particuliers est évidemment tributaire des solutions envisagées pour résoudre des problèmes aussi marqués que l'hypertrophie de la fonction administrative et la permanence relative des structures en place.

En somme, tous les membres de l'organisation universitaire doivent s'impliquer dans la recherche de solutions adéquates à la mise en œuvre d'un meilleur enseignement universitaire.

5.2.2.3. La gestion de la recherche

Le Comité a identifié en cours de route plusieurs problèmes de gestion interne de la recherche. Certains de ces problèmes, tel celui des bibliothèques, sont communs à la fonction d'enseignement et il n'y a pas lieu d'y revenir ici. Par contre, le Comité tient à signaler que les chercheurs ont en haute estime les services à la recherche de leur université respective. Il prend pour acquis que les directeurs de ces services bénéficient de l'oreille attentive de la haute administration.

Un des problèmes majeurs perçus tient à la diversité des définitions que l'on donne à la recherche universitaire. Certaines définitions sont restrictives au point qu'on arrive à affirmer que la très grande majorité de professeurs ne fait pas de recherche! Le Comité est d'avis qu'une définition plus englobante, qui comprendrait les efforts créatifs d'ordre artistique et littéraire, de même que les critiques et les travaux de synthèse, se rapprocherait davantage de la réalité. Aussi, le Comité recommande-t-il que dans l'évaluation des activités de recherche, on sache faire une juste part à des travaux qui ne donnent pas tou¡ours naissance à des publications officielles ou nombreuses mais qui contribuent néanmoins à l'avancement des connaissances et à la qualité de l'enseignement.

Le Comité attire l'attention du lecteur sur la confusion actuelle dans la classification des divers types de recherche : cette confusion constitue une entrave majeure à l'élaboration d'une politique claire en matière de planification et de coordination de la recherche. Le Comité recommande donc qu'un système de classification soit adopté et qu'on en assure largement la diffusion dans tous les milieux concernés.

Les témoignages recueillis ici et là sur la gestion de la recherche laissent voir avec évidence que beaucoup de départements bénéficieraient d'un soutien accru à leurs activités de recherche, en termes de ressources humaines et matérielles. Le Comité est d'avis que là où le besoin est manifeste, l'université devrait assurer un minimum d'infrastructure de soutien à la recherche, comme elle le fait déjà pour ses centres de recherche. Une telle infrastructure, intégrée à l'infrastructure d'enseignement, aurait pour but, en plus d'aider directement les chercheurs, d'assurer une meilleure planification des politiques départementales de recherche, et ainsi une meilleure cohésion.

Au niveau des centres, le problème majeur semble en être un d'intégration des activités de recherche à la fonction éducative des universités. Pour les raisons explicitées plus haut le Comité recommande que l'on entreprenne une étude sérieuse des modalités d'intégration de ces deux fonctions en explorant, en particulier, les modes de rattachement des chercheurs au département de leurs diciplines respectives.

À la vérité, il appert que la dissociation entre recherche et formation de chercheurs va grandissante dans toute l'université. Le Comité, pour sa part, ¡uge prioritaire toute mesure propre à favoriser la production de diplômés de troisième cycle.

Enfin, c'est en partie par le truchement de ses fonds internes de recherche qu'une université peut mettre en œuvre la planification de la recherche. Deux aspects retiennent l'attention du Comité en ce qui concerne la recherche libre : en premier lieu, la nécessité de lui accorder une attention particulière, tant comme soutien à la fonction éducative que pour parer à des besoins futurs de la société, aujourd'hui imprévisibles; et en second lieu, la nécessité de planifier à la grandeur du réseau le développement de la recherche libre en privilégiant l'un ou l'autre domaine de recherche, d'une université à une autre. Cette planification de réseau devra cependant permettre un seuil minimal de recherche libre dans tous les domaines et dans chaque université. Par contre, la relative spécialisation de la recherche libre appelle en contrepartie, une mobilité des chercheurs, sur une base temporaire ou permanente, à la grandeur du réseau. Le Comité est d'avis qu'une étude devrait être amorcée en vue d'analyser les diverses causes de l'immobilisme actuel et de proposer des solutions à ce problème.

5.2.2.4. Les services à la collectivité

On a tenté de distinguer, dans la notion de services à la collectivité, l'acception plus large de responsabilité sociale de l'université à travers l'enseignement et la recherche de cette troisième fonction qui émerge de plus en plus dans les organisations universitaires québécoises et qui portent, assez confusément d'ailleurs, le même nom.

Tout en réitérant que cette troisième fonction ne saurait primer sur les deux autres, mais au contraire qu'elle devrait venir les renforcer et les compléter, on a insisté sur la nécessité pour l'université de s'ouvrir à des modes de production du savoir autres que ceux qui sont traditionnellement utilisés, mais qui sont courants dans les projets d'intervention sociale.

La participation des universitaires à des projets du milieu pourrait contribuer à élever la conscience sociale et l'engagement des professeurs et des étudiants, et à apporter à des groupes, hors du cadre habituel de l'université, une expertise dont ils devraient autrement se passer, faute de moyens.

Afin que les retombées collectives d'une telle entreprise soient favorisées, ces services doivent s'apparenter beaucoup plus à des projets de recherche qu'à des projets d'enseignement.

C'est pourquoi le Comité suggère de ne reconnaître, pour fin d'organisation et de financement à titre de « projet de service à la collectivité », que la catégorie d'activités suivantes :

Contributions, sollicitées ou non, réalisées en vertu de l'expertise ou du caractère unique des ressources de l'université.

Ces conditions impliquent une sélection critique des projets entrant dans cette catégorie, au nom même de l'objectif de qualité du service à la collectivité.

Pour que cet effort de coopération aux projets communautaires puisse être fructueux, on doit les développer de façon réfléchie et dans le respect des intérêts mutuels des participants.

Un mécanisme d'information devrait être mis en place par les universités qui permettrait, d'une part, de canaliser les besoins du milieu et, d'autre part, de rendre compte des projets qui ont été réalisés.

À cet effet, une structure bien identifiée, mais légère, pourrait servir de bureau de coordination des services à la collectivité (accueil, information, référence). Ce bureau pourrait être nanti d'un conseil composé de représentants des milieux universitaires et externes, mandatés pour examiner les projets et prendre les décisions relatives au financement.

Ce type de projet étant axé sur la coopération entre l'université et les groupes du milieu, le Comité suggère que les deux parties collaborent à en défrayer les coûts, les groupes communautaires ne devant contribuer qu'en fonction de la disponibilité de leurs ressources humaines et matérielles.

Les universités seraient donc appelées à affecter une partie de leur budget interne aux projets de services à la collectivité tels qu'ils seraient définis.

En plus, le Comité invite l'État à définir et à supporter deux volets de financement aux fins de ces projets : une infrastructure administrative (bureau de coordination) et un volet de financement par programme pour les projets de service.

5.2.2.5. La participation et le partage des responsabilités

Les réponses qui ont été apportées par l'organisation universitaire aux pressions des partenaires pour un équilibre des pouvoirs ont été caractérisées par une généralisation des règles de participation aux organismes de gestion. Cependant, la participation individuelle n'a pas affecté le partage des pouvoirs ni empêché la centralisation.

Il est maintenant devenu évident pour les partenaires que la participation ne peut remplacer l'action directe de redéfinition des responsabilités dans l'optique d'un partage mieux équilibré des pouvoirs dans l'université. Nous avons noté, dans la section précédente, l'importance d'une gestion décentralisée et la nécessité d'engager les instances de la base dans une entreprise de coordination vouée à l'échec par un contrôle hiérarchique.

Les structures actuelles des organisations universitaires nécessiteront d'importants remaniements pour atteindre cet objectif.

Il existe plusieurs modèles de centralisation administrative au sein même des organisations universitaires québécoises qu'il faudra mieux étudier et s'efforcer d'adapter. À partir du niveau opérationnel, on peut confier la responsabilité entière de gestion à des groupes (services aux étudiants autogérés); jusqu'aux liens lâches entre de larges secteurs (par exemple : l'expérience de structures autonomes comme l'école des Hautes Études commerciales et l'école Polytechnique), il y a place pour de nombreux changements et même d'heureuses innovations.

Si optimiste qu'on puisse être en ce qui concerne cette opération, il ne semble pas qu'elle conduira, dans un avenir rapproché, aux modèles d'autogestion ou de cogestion, à moins qu'une expérimentation du modèle coopératif ne soit consentie, à propos, par exemple, d'une éventuelle institution (genre *open university*) vouée aux objectifs de la formation universitaire continue.

Pour ce qui est des institutions en place, compte tenu du contexte des idées et des pratiques en cette matière, il apparaît au Comité que même une opération majeure visant à mieux équilibrer les pouvoirs n'aboutira qu'à une prédominance du pouvoir des administrateurs.

Dans ces conditions, la participation demeurera un mode associé aux modèles de gestion en vigueur, même dans l'hypothèse la plus centralisée.

Cependant, dans la perspective où la participation n'est plus considérée comme un facteur d'équilibre des pouvoirs, elle devrait prendre une importance et des formes mieux adaptées.

Trois orientations majeures quant à la participation devraient être retenues : *a)* la réduction de l'accent mis sur la participation individuelle afin qu'elle retrouve sa fonction première d'apport d'information à la gestion; *b)* le développement de la forme collective de participation sur la base des principes du *representative government*; *c)* la responsabilité sociale et politique des officiers (responsabilité ministérielle).

a) La reconnaissance des limites de la participation individuelle

Dans la perspective d'apport d'informations et d'expertise à la gestion (plutôt que d'équilibre des pouvoirs), la participation individuelle devrait être à la fois allégée et diversifiée. Elle peut être allégée en diminuant partout le nombre des participants. Lorsqu'il ne s'agit plus de viser à l'équilibre de la représentation, mais qu'il s'agit d'atteindre l'expertise pertinente, on peut être plus sélectif selon les sujets et réduire le nombre des participants. Les gains en termes d'efficacité et d'économie de temps peuvent être appréciables. Certaines études montrent qu'il n'y a que très peu d'amélioration de la productivité d'un groupe de tâche avec l'augmentation (au-delà de trois) du nombre des participants.

Par ailleurs, la participation pourrait bénéficier de l'apport de deux catégories de personnes dont on a très peu tiré partie dans le passé. Il s'agit d'abord du personnel non-enseignant de l'université (de cadre et de soutien) qui serait souvent en mesure d'apporter une information très particulière et des points de vue différents sur certaines questions qu'il est appelé à observer de très près dans le cadre de son travail.

Quant à la participation du milieu externe à l'université, elle pourrait faire l'objet d'expériences dans la nouvelle perspective où il ne s'agit pas d'une concurrence à la représentation interne. Certaines questions, certains secteurs pourraient faire appel à l'expertise du milieu et développer des modes hautement souhaitables de contribution à la gestion de nos universités. À cet effet, les expériences faites par certains organismes (*v.g.* conseil de modules de l'U.Q.F., de l'Université de Montréal, etc.) devraient faire l'objet d'une étude attentive afin d'en tirer les profits utiles.

b) L'accent mis sur la « participation collective »

Certains des changements qui se sont produits dans l'organisation universitaire possèdent des caractères irréversibles. En effet, si on met en relation l'évolution de certains aspects de l'analyse du développement des universités et des problèmes qu'on y rencontre avec l'examen des modèles rapportés en annexe, on note une évolution qui s'est faite à partir du modèle collégial (communauté universitaire) vers le modèle politique fondé sur des relations d'interdépendance entre partenaires plus nombreux et plus diversifiés dont l'ensemble des contributions forme la légitimité d'une organisation universitaire démocratique.

Certes, les universités québécoises demeureront des organisations avec des accents bureaucratiques qui devront être mieux adaptés à la nature de l'institution. Mais pour que la participation collective des partenaires puisse s'exercer, on devra pouvoir lui donner un cadre moins restreint que celui de la négociation collective.

L'accent mis sur la participation collective devrait l'être sur deux plans. Le premier rejoint l'objectif de décentralisation administrative. Il consisterait à mieux reconnaître, à travers toutes les instances de l'organisation, le fait que les officiers désignés par élection (ou quasi-élection) ne siègent pas aux organismes à titre purement individuels.

La participation, même collective, à l'intérieur des structures formelles de l'organisation universitaire ne peut rejoindre tous les intérêts des groupes de partenaires des universités. Les regroupements que se donnent les partenaires (associations, syndicats, etc.) doivent pouvoir s'exprimer et influencer la gouverne de l'organisation universitaire au-delà du cadre de la négociation collective. Des formules à cet effet doivent être trouvées pour favoriser l'expression des relations de conflit, ou simplement d'adversaires à tous les niveaux de l'organisation. Toutefois, il semble essentiel que soit aménagé, au niveau global de l'organisation universitaire, un cadre où peuvent être débattues publiquement, et dans le respect de tous les partenaires, les idées concurrentes en matière de gouverne de l'organisation toute entière.

Dans cette recherche d'un cadre approprié, le Comité suggère qu'on s'inspire, du modèle parlementaire en attribuant aux divers partenaires des rôles plus clairs que ceux de maintenant. Comme au parlement, l'assemblée universitaire serait composée de groupes représentant les étudiants, les professeurs, le personnel non-enseignant ainsi que le milieu social.

Pour clarifier le rôle des administrateurs tout en compensant le déséquilibre des pouvoirs des partenaires, on pourrait octroyer à ces derniers les pouvoirs dits « des ministériels » et aux représentants des autres groupes, les pouvoirs attribués aux partis de l'opposition dans un parlement.

c) La responsabilité « ministérielle » des officiers de la gestion

L'ampleur qu'on a donnée à la participation individuelle peut être perçue, de la part des officiers responsables de la gestion, comme un défaut d'assumer pleinement leur rôle. La crainte de la critique et du conflit a pu amener la prolifération de consultations souvent déplorée par ceux qui sont conscients de la « chronophagie » de telles pratiques.

Dans la perspective de la « participation collective », il devrait être possible de développer chez les administrateurs un style de gestion qui les amène à jouer plus pleinement le rôle pour lequel ils ont été désignés en défendant leur administration et en justifiant leurs décisions, quitte à ce qu'ils subissent la critique de ceux qui ne sont pas d'accord avec les mesures qu'ils ont prises. Critiques et adversaires politiques font partie des règles du jeu d'une organisation démocratique, même universitaire. Les administrateurs devraient assumer pleinement les exigences de la gestion des oppositions et des conflits et ils devraient rendre compte de leur administration sans souci de récupérer le conflit par la participation individuelle, ni crainte de confronter leurs positions à celles de parties adverses dans un cadre approprié à cette participation collective.

5.2.2.6. *La gestion de l'information*

L'information est devenue d'autant plus importante dans l'université que l'organisation est devenue plus complexe dans son fonctionnement interne et dans ses rapports avec le milieu. Mais l'information tire son importance aussi du fait qu'elle est une ressource politique, c'est-à-dire qu'elle confère du pouvoir à ceux qui la détiennent et aliène ceux qui en sont dépossédés.

Le ménagement de l'information constitue une dimension de l'organisation universitaire qui est intimement associée au rôle social de l'université. Une université au service d'une collectivité interne et externe n'aura pas la même approche vis-à-vis de l'information qu'une université qui se définit comme une entreprise privée, indépendante ou vouée aux intérêts d'un groupe restreint.

C'est pourquoi, dans une organisation universitaire qui est devenue publique, comme c'est le cas des universités québécoises, la démocratisation de l'information s'impose. Elle est une des conditions de l'*accountability* des organisations universitaires.

Compte tenu du rôle indispensable de l'information dans un processus de gestion démocratique de l'organisation universitaire, certaines dispositions devront être prises pour qu'une information pertinente, claire, intelligible, significative et crédible soit constamment disponible aux composantes internes et plus largement à tout le public universitaire.

Pour que ces conditions de qualité de l'information soient remplies, deux mesures susceptibles d'améliorer la situation actuelle doivent être mises de l'avant dans la plupart des établissements universitaires.

Tout d'abord, l'information de gestion, qu'elle soit destinée à annoncer ou à expliquer des actions, doit être publique et non restreinte à certains participants privilégiés. Cela exige que l'annonce des réunions (surtout celles des organismes centraux de gestion) ainsi que les séances et leurs procès-verbaux soient publics.

De plus, chaque organisation universitaire devrait continuer à faire un rapport public de ses activités et devrait même l'améliorer.

Une deuxième mesure concerne l'information journalistique. Plutôt que de multiplier les rapports techniques et une information qui ressemble très souvent à un amoncellement de données, on devrait favoriser le développement d'une information de type journalistique qui transformerait les données en vrac en des informations significatives. Le développement du journalisme à l'université doit faire l'objet d'un support sur les multiples plans suivants qui sont susceptibles de contribuer à une presse de campus forte et à un journalisme externe, intéressé et informé :

— La consolidation des moyens (ressources humaines et financières) plutôt que l'émiettement actuel;

— L'indépendance des journaux de campus du pouvoir politique de l'organisation universitaire;

— Le respect de l'éthique universelle de la liberté de presse;

— Une conception journalistique plus complète (politique rédactionnelle et éditoriale);

— La coopération des diverses composantes avec les journaux internes et externes.

5.2.2.7. Les chartes et statuts

Les universités ont traversé une période intense de mutation. Mais malgré les changements législatifs, organisationnels et sociopolitiques qui ont profondément marqué le devenir des universités au cours des dix dernières années, il n'y a pas eu de remise à jour systématique de leurs chartes et statuts. Tout au plus quelques ajustements mineurs ont été faits. Un tel phénomène peut paraître assez paradoxal. Comment des orientations différentes peuvent-elles être bien servies par les mêmes structures constitutives?

Nous avons noté le recours à l'ajout d'éléments nouveaux sans révision majeure. Pourquoi les universités, en particulier les universités privées, sont-elles passées, au cours de cette période, à un mode de financement presque complètement public et à un mode de fonctionnement impliquant la planification et la coordination au niveau du réseau, sans modifier les chartes et statuts qui viennent rendre compte du caractère public de ces institutions?

Voilà une question à laquelle on ne saurait répondre facilement, à ce stade-ci de la recherche. L'hypothèse que plusieurs formulent, à savoir qu'une révision des chartes et statuts entraînerait une mainmise plus grande de l'État sur les universités, est-elle fondée?

Peut-on faire confiance au processus démocratique qui inscrirait la modification des chartes et statuts comme objet de débat public? Le Comité est d'avis que les dangers de perte d'autonomie seront d'autant diminués pour les universités qu'elles sauront avoir le courage d'entreprendre elles-mêmes le processus de révision et d'ajustement, et de mener le débat public nécessaire à la sauvegarde des éléments d'autonomie sans lesquels l'université ne peut jouer son rôle critique.

Quoi qu'il en soit, le leadership d'une telle démarche d'évaluation critique s'inscrirait dans la ligne d'une crédibilité accrue pour l'université qui, par son enseignement et sa recherche,

est souvent la source des processus d'innovation en matière de structures et de fonctionnement organisationnel dans les autres institutions.

Pour toutes ces raisons, le Comité considère que chacune des organisations universitaires devrait procéder à une révision de ses éléments constitutifs en regard de ses nouvelles réalités, internes et externes, et par référence aux éléments d'interdépendance des institutions qui peuvent affecter sa propre constitution et la coopération avec ses partenaires, externes et internes.

Cette révision devrait être l'occasion de s'interroger et de statuer, entre autres, sur les principaux points suivants :

- Le fonctionnement à huis-clos ou public des diverses instances de décision et de gestion;
- La philosophie de gestion sous-jacente au respect des chartes, statuts et règlements, comme au respect des droits des personnes et des groupes;
- La reconnaissance d'une représentation équilibrée des étudiants, des professeurs, des autres personnels, du milieu, de l'État;
- Les formes possibles de représentation collective et, à ce titre, l'élargissement probablement nécessaire des cadres définis par l'actuelle loi du travail;
- La possibilité d'attribuer aux départements des pouvoirs spécifiques de décision;
- La précision des responsabilités décentralisées dans le secteur des services;
- La révision des modes de désignation et de délégation : suffrage universel, nominations *via* associations et/ou syndicats, etc.
- L'abandon dans les chartes et statuts de certains privilèges attribués à certaines personnes ou groupes et qui ne cadrent pas avec le caractère public des organisations universitaires. Parmi les exemples de privilèges de ce type, on peut citer ceux qui sont octroyés à l'Église par rapport à l'orientation et à la gestion des facultés de théologie.

Notes du chapitre V

1. Le lecteur qui désire prendre connaissance d'un tel essai de construction d'un modèle prospectif de gestion universitaire au Québec, fondé sur une critique des modèles en vigueur, peut lire un mémoire complet sur le sujet que les professeurs Sheitoyan et Côté, de l'Université du Québec à Trois-Rivières, ont soumis à la Commission (mémoire AM-19 : *La gestion universitaire*).
2. Carnegie Commission on Higher Education, *New Students and New Places : Policies for the Future Growth and Development of American Higher Education*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1971, p. 65-96.
3. Voir en particulier Annexe I, modèle 6.
4. Edward E. LAWLER III, « Control Systems in Organization », *in* Marvin DUNETTE, *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*.
5. Sur ce point, on peut lire avec profit l'excellent article de NEICK, « Educational Organization as Loosely Coupled Systems », *Administrative Science Quarterly*, mars 1976, p. 1-19.

CONCLUSION:

Le Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire, en choisissant d'accorder une importance plutôt marquée à l'organisation et à la gestion interne de l'université, n'a pas pour autant la prétention d'avoir effectué une étude exhaustive, ni même satisfaisante, des questions nombreuses et polymorphes que recouvre cette réalité multiple. D'autres sociétés ont réalisé ou poursuivent encore des études approfondies qui engagent des ressources immenses pour conclure qu'on commence à peine à posséder les éléments susceptibles de pénétrer cet univers complexe que constitue l'université moderne et, par surcroît, au confluent de courants de pensée et d'action d'une société en mutation.

Au Québec, somme toute, l'expérience de l'université moderne est relativement récente. De plus, l'organisation universitaire telle qu'on la connaît aujourd'hui s'est développée à un rythme extrêmement rapide, de sorte que les préoccupations du développement ont primé sur l'étude de l'institution et des coordonnées de son insertion sociale. On ne dispose donc actuellement que de très peu de recherches sur l'organisation et la gestion des universités.

Profitant des quelques mois disponibles après les audiences publiques, le Comité a fait

exécuter de courtes recherches afin de mieux fonder sa réflexion. Le but recherché était, plutôt que d'apporter des réponses, de contribuer à susciter la réflexion et l'analyse systématique sur des questions qui nécessitent la mise en œuvre de véritables programmes de recherche sur l'institution universitaire.

Espérant que ce soit là l'une de ses principales contributions, le Comité fait appel à toutes les instances (gouvernementales, institutionnelles privées ou publiques et syndicales) afin qu'elles partagent l'effort d'analyse du fonctionnement interne des universités ainsi que des facteurs externes qui lui sont associés.

La moindre étude d'un service de recherche institutionnelle, d'un département ou de toute autre provenance est susceptible d'être utile à la compréhension de l'ensemble et devrait être portée à l'attention des responsables des fichiers de documentation sur l'enseignement supérieur.

Un effort particulier devrait être entrepris par les institutions afin de faire valider et exploiter, pour fins de recherche, certains éléments de banques de données institutionnelles.

Indépendamment des recherches effectuées au niveau de l'ensemble du système universitaire, une incitation à la recherche sur l'organisation universitaire devrait faire l'objet d'une attention spéciale de la part de l'organisme responsable de la politique scientifique québécoise.

Si l'on en juge par les témoignages recueillis, le poids des normes financières et des règles bureaucratiques est en voie de prendre le pas, dans la gestion courante, sur la compréhension des phénomènes universitaires.

S'il est vrai, comme l'affirment plusieurs auteurs, que l'institution universitaire est peu innovatrice en matière de gestion interne et qu'elle subit les pressions externes du milieu quant au changement d'orientation, il apparaît dangereux que la volonté sociale de changement, dans l'avenir, fasse peser trop lourdement les pressions externes sans adopter les moyens connus pour effectuer des changements réels au sein des organismes.

L'institution universitaire a fait l'objet de tellement peu de recherches, dans notre milieu, qu'il serait vain de procéder à la mise en place de politiques et de modes de gestion sans connaissance suffisante des conditions qui régissent la dynamique d'une telle institution et des conséquences prévisibles de ces actions. C'est donc une invitation à développer cette recherche que le Comité veut faire, au terme d'un travail dont il constate les limites.

Cet effort de recherche exigera des ressources importantes qui seront encore débitées au compte de l'enseignement universitaire, alors même que la tendance est au resserrement.

Il faudrait cependant mettre les choses en perspective et considérer l'énorme rentabilité, à long terme, des sommes affectées à la recherche et à la modernisation des institutions. Les gouvernements ne doivent-ils pas consentir des sommes très grandes pour soutenir les recherches et les transformations engendrées par la modernisation d'entreprises de productions manufacturières, telles celles de l'industrie du papier? Il ne saurait en être autrement de l'industrie de la production des connaissances et des ressources humaines d'une société.

ANNEXE I

Quelques modèles d'analyse de la gestion universitaire et caractéristiques de cette organisation*

(Cette annexe tire partie pour plusieurs de ses éléments d'une recherche effectuée par l'école des Hautes Études commerciales de Montréal pour le Comité.)

Introduction

Au début du présent livre, le Comité a précisé son cheminement pour permettre une interprétation ultérieure plus juste de l'analyse des problèmes soumis à son attention, ainsi que de ses propres observations.

Pour évaluer l'organisation universitaire québécoise et les modes de gestion qui y prévalent, il était nécessaire de recourir à certains critères ou points de repère externes.

Ces éléments d'un cadre de référence, qui transparaissent plus ou moins explicitement tout au long de notre travail, ont été acquis grâce à une analyse des théories actuelles sur l'organisation universitaire réalisés en partie avec le concours d'une expertise externe.

Cette étude visait en particulier à distinguer les éléments d'organisation et de gestion universitaires communs à toute organisation formelle complexe, des éléments plus spécifiques soit au milieu québécois, soit encore à une organisation de type universitaire.

Afin de fournir à ceux qui sont engagés dans l'étude ou la gestion de l'organisation universitaire des éléments susceptibles de favoriser la poursuite de leur réflexion et de leur action, le Comité a consigné, dans cette annexe, un ensemble de considérations relatives aux éléments théoriques que nous avons considérés concernant deux thèmes qui nous apparaissent importants à la fois pour l'étude et le développement des organisations universitaires québécoises.

Le premier thème concerne le modèle qui permet de se représenter l'image de la réalité d'une organisation universitaire. Cette image est d'autant plus importante qu'elle sert de guide à la fois pour l'étude (modèle d'analyse) et pour la gestion (modèle de gestion).

Les critiques formulées à l'endroit du modèle dit « industriel » appliqué à la gestion universitaire témoignent de l'à-propos d'une discussion sur le sujet des modèles plus appropriés à l'université.

L'inventaire partiel fait dans cette annexe n'a pas de prétention à l'exhaustivité, ni au dégagement d'un modèle intégré. Il se veut tout au plus une amorce et un stimulant à l'ouverture avec laquelle le Comité souhaite qu'on aborde l'étude ultérieure des problèmes de l'organisation universitaire.

La deuxième question, reliée aux éléments distinctifs d'une université comme organisation, se révèle essentielle à l'évaluation de la pertinence des modes d'organisation et de gestion mis en place durant la période de croissance de l'université québécoise.

L'interrogation sur ce qui distingue une organisation universitaire de toute autre organisation doit constituer la source d'inspiration fondamentale du développement des universités. Dans un milieu où les organisations sont soumises à de fortes tendances uniformisantes, il est plausible de croire que plusieurs des problèmes de fonctionnement puissent être attribuables au manque d'adaptation de l'organisation et de la gestion aux caractéristiques propres à une université.

1. Modèles d'analyse

Il existe donc, dans la littérature sur les organisations, un bon nombre de modèles théoriques qui ont servi à décrire et à analyser soit l'ensemble, soit des parties de l'organisation universitaire. On a aussi trouvé, à l'aide de ces modèles, une foule de caractéristiques particulières au genre d'organisation que constituent les universités.

Là où cette organisation est en changement rapide, on a dû adapter les instruments de recherche au caractère changeant de la situation. Ceci a amené une évolution dans les modèles théoriques pertinents. Mais dans ce domaine d'étude comme dans bien d'autres des sciences humaines, on a fait face à une complexité et à une multiplicité d'aspects qui rendent rarement possible l'utilisation d'un modèle théorique qui tienne compte de tous les aspects et soit complètement satisfaisant. Il s'agit d'un

domaine en pleine évolution, qui ne saurait l'être moins que la mouvance de la situation elle-même.

D'ailleurs, la perception de l'université qu'a chacun des groupes qui tentent de se la représenter est elle-même assez diverse.

Les étudiants ont de plus en plus tendance à percevoir l'université comme un appareil aux mains de fonctionnaires technocrates. Ainsi, les professeurs seraient des bureaucrates, ni plus ni moins. Pour les professeurs, tout est centralisé et ils se disent impuissants à remplir leur rôle. De son côté, l'administration, qui paraît détenir tous les pouvoirs aux yeux des professeurs et des étudiants, se plaint du manque de contrôle. Les relations ne s'établissent plus autant d'invididu à individu, mais plutôt de groupe à groupe, généralement par des représentants, suite logique d'une plus grande définition des statuts et des rôles. Ces relations sont très souvent des affrontements dans lesquels chacun voit une lutte pour la reconnaissance de ses droits et la défense de ses intérêts. En effet, le groupe représente de plus en plus des intérêts et non des individus. Les intérêts étant souvent opposés, les rapports entre les groupes sont de plus en plus polarisés. S'il existe encore des personnes pour croire que l'université est essentiellement une communauté d'hommes de sciences qui se respectent, il en est d'autres qui soutiennent que la notion de communauté est complètement annihilée par la présence de caractéristiques bureaucratiques. Pour plusieurs, la plupart des universités se trouvent vis-à-vis d'une crise de contrôle. Cette crise est issue de la bipolarité de l'organisation universitaire : la centralisation *versus* la décentralisation de l'administration et l'application du principe de délégation dans son fonctionnement.

Si la communauté universitaire n'existe plus, la mutation a-t-elle été si radicale que l'université soit devenue ou soit en voie de devenir cette machine bureaucratique ou ce champ de batailles politiques que d'autres perçoivent? L'examen des divers modèles permettra une clarification de la question.

1.1. Le modèle bureaucratique (Weber)

Les auteurs s'entendent pour reconnaître, dans la structure et le fonctionnement des universités modernes, des caractéristiques qui les apparentent aux autres organisations complexes que Max Weber a été le premier à distinguer et à analyser de façon systématique.

Ces caractéristiques sont les suivantes :

1. Une organisation rationnelle du travail d'un grand nombre de personnes concourant à la production d'un même bien ou service;
2. Une juxtaposition hiérarchique de juridictions et de responsabilités;
3. Des règles détaillées précisant les tâches de chacun, la manière de s'en acquitter, la juridiction de ses responsabilités, le supérieur dont il dépend, etc.;
4. La rémunération des membres est déterminée d'après des normes qui tiennent compte de la formation antérieure, de l'ancienneté, de l'expérience, de la compétence et de la nature des tâches accomplies;
5. L'entrée dans l'organisation et la promotion d'un échelon à l'autre se font d'après des critères définis à l'avance et devant permettre de juger de la compétence du candidat pour occuper le poste;
6. L'employé n'est pas propriétaire de son poste, ni non plus de ses instruments de travail [1].

Ce modèle est très apte à décrire et à expliquer les structures et les relations formelles d'autorité dans l'université moderne, mais les processus informels sont laissés pour compte. Il en est de même pour les relations d'influence, tant formelles qu'informelles. Plusieurs aspects du processus de décision à l'université échappent à ce modèle, du moins en ce qui concerne son acceptation la plus courante. Aussi, plusieurs chercheurs ont-ils tâché d'ajouter des dimensions à ce modèle pour lui permettre de mieux rendre compte de la situation.

L'université apparaît donc, sous plusieurs de ses aspects, une véritable bureaucratie. Le modèle ne s'applique cependant qu'imparfaite-

ment à la réalité universitaire. Y aurait-il lieu alors de consolider ce modèle aux particularités de l'organisation universitaire? Un effort remarquable se rapprochant de ce dernier point a récemment été consenti par Mintzberg, relativement au modèle d'une bureaucratie de professionnels.

On pourra juger éventuellement de la puissance de ce modèle déjà soumis à quelques tests empiriques restreints. Par ailleurs, certaines théories du comportement s'appliquant à l'intérieur des organisations ont cherché à incorporer des éléments qui dépassent le strict postulat de la rationalité et de l'information, et qui influencent tout de même la prise de décision. Plusieurs travaux récents de James March[2], dont certains éléments sont relevés plus loin, tiennent compte des limites de la rationalité des comportements, de l'ambiguïté des buts et de l'information incomplète qui existent souvent au moment des décisions, notamment dans des organisations possédant pourtant les caractères essentiels du type bureaucratique.

1.2. Le modèle collégial

Ce modèle, appliqué à l'ensemble de l'organisation universitaire, l'est en réaction aux conséquences et aux faiblesses perçues du modèle bureaucratique. À l'origine, le modèle collégial a été développé pour expliquer le fonctionnement des groupes restreints de professionnels dans la relation avec leurs clients. Le caractère normatif de l'argumentation de ceux qui mettent de l'avant ce modèle pour l'université est à noter. En effet, on insiste sur la *nécessité d'empêcher* que le processus de prise de décision dans une université soit entre les mains d'une hiérarchie bureaucratique. Ces décisions doivent être la responsabilité de la communauté universitaire, c'est-à-dire des professeurs.

Le modèle collégial propose un type d'autorité qui n'est pas du type rationnel-légal (basé sur le statut des officiers) défini par Weber, mais plutôt une autorité conférée par la compétence technique et les qualifications. Le regroupement de collègues présumément égaux tient lieu de structure d'université.

Aux règles impersonnelles, caractéristiques des bureaucraties même universitaires, le modèle de gestion collégiale oppose des relations plus humaines fondées sur les intérêts communs des étudiants et des professeurs.

Ce modèle peut-il servir à décrire la situation actuelle des grands complexes universitaires? Peut-il aspirer à remplacer le modèle dit industriel qui régirait nos institutions actuellement? Cette dernière question renvoie à un problème idéologique et à la capacité politique que peuvent développer les promoteurs du modèle « communauté universitaire » proposé en option.

Quant à la qualité descriptive du modèle, on peut difficilement reconnaître qu'elle puisse s'appliquer à d'autres niveaux de l'organisation universitaire qu'à celui du département, élément réunissant les conditions du fonctionnement collégial. Même là, en certains milieux universitaires, les pratiques collégiales, plus souvent traditionnelles que favorisées par les statuts, ont tendance à s'effriter au profit du fonctionnement bureaucratique. Ceci n'est pas sans causer de problèmes et sans justifier certaines revendications. Un fait demeure : même au niveau départemental, il semble que, dans la situation actuelle, le modèle collégial soit de moins en moins apte à décrire et à rendre compte des processus en œuvre, notamment les conflits dans la prise de décision, l'influence et les coalitions, ainsi que les factions irréductibles qui s'y développent parfois. Malgré tout, le Comité souhaite le maintien, au moins au niveau des départements, de plusieurs aspects du mode de gestion collégial qui semblent appropriés pour ce niveau, compte tenu des caractéristiques particulières du travail des professeurs et des rapports entre individus qui y prévalent.

Cependant, le modèle collégial apparaît de plus en plus semblable au modèle bureaucratique. Des recherches récentes tendent à démontrer que les grandes associations de professionnels sont de plus en plus structurées et gérées selon des lois qui ne seraient pas très différentes de celles qui découlent du modèle de Weber.

On notera d'ailleurs plus bas l'intégration d'éléments du modèle bureaucratique et du

modèle collégial pour expliquer l'organisation moderne complexe qui requiert de plus en plus d'experts du type professionnel[3].

1.3. Le modèle politique

L'organisation universitaire moderne, avec sa taille, sa diversité, sa complexité, son pluralisme, possède plusieurs des caractéristiques d'un système politique avec groupes d'intérêts et mobilisation de ressources de tous ordres, au service des processus de développement des politiques et des grandes orientations. Même si on ne retrouve pas une structure de parti, un examen attentif du fonctionnement des groupes en présence nous révèle une structure informelle ressemblante : les conflits, les décisions et les directives obéissent à des règles de fonctionnement politique tout autant, sinon plus, qu'aux prescriptions bureaucratiques. Par-delà la rationalité et les règles, c'est le pouvoir qui détermine l'action, d'où l'importance, dans ce modèle, de l'analyse du pouvoir : qui le détient? à propos de quelle question? à quel moment? Dans un modèle politique, la décision qui importe est bien plus celle qui est possible et viable, compte tenu de l'échiquier politique, que celle qui est optimale.

Le modèle politique est plus apte à rendre compte des problèmes touchant les orientations et les conflits qui animent le milieu universitaire. De plus, ce modèle aide à mieux identifier les processus d'échange de ressources politiques nécessaires à l'avancement d'une cause. Il explique aussi les changements dans l'organisation elle-même, en fonction de tel ou tel intérêt pédagogique ou extra-pédagogique.

L'organisation universitaire, en tant que communauté politique, est différente selon qu'elle relève des prescriptions issues entièrement des statuts légaux ou de règles externes, par exemple les exigences des corporations professionnelles et les lois du travail qui déterminent la négociation collective.

Comme on le sait, la syndicalisation a été, dans les universités du Québec, une période propice à l'activité politique. D'ailleurs, chaque négociation entraîne une recrudescence de phénomènes prêtant à l'analyse politique.

Ainsi, le modèle politique est devenu plus familier aux analystes de la situation de nos universités, surtout depuis la dernière phase de conflits majeurs qui ont rendu désuètes les analyses traditionnelles. En plus de favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement des universités, la crise de 1976 à l'université Laval et à l'Université du Québec à Montréal a révélé une dimension du modèle politique inconnue jusqu'ici dans l'analyse de ces institutions. Ce nouvel élément est la dépendance de l'organisation universitaire du contexte économique et politique externe. Dans ces conditions, même le modèle politique traditionnel centré sur le fonctionnement d'une communauté politique fermée, ne peut rendre compte de ces phénomènes.

Conscient de ce problème et du peu de cas que font les modèles classiques des relations entre l'organisation et son milieu, le Comité a jugé bon d'apporter plus bas une discussion du modèle dit « du contrôle externe des organisations », qui est en fait une extension du modèle politique. L'ajout de ces dimensions est important pour mieux saisir tous les facteurs politiques impliqués dans une analyse de l'organisation universitaire moderne. Car, en dépit des critiques souvent justifiées adressées aux universités sur leur fermeture au milieu, les organisations universitaires du Québec ne répondent plus à l'image de la tour d'ivoire hermétique.

Ainsi, l'université est perméable à plusieurs influences d'importance variable : gouvernements et églises, groupes de pression, associations et corporations professionnelles, syndicats et grandes centrales, patronat et grandes entreprises, organismes régionaux, anciens étudiants, etc. Malgré cette variabilité d'importance, ces groupes exercent un contrôle externe non moins efficace, qu'il soit ou non formel et visible. Ces partenaires, détenteurs partiels de pouvoir, doivent être pris en considération lorsqu'il s'agit d'analyser l'organisation universitaire et les facteurs qui en déterminent le devenir. L'influence exercée par ces groupes est sujet d'analyse politique tout autant que les structures et la répartition interne des pouvoirs et des décisions. Cette analyse politique doit aussi porter sur les conflits de juridiction et d'orientation résultant des rapports politiques entre tous ceux qui

participent à la gouverne des universités ainsi que sur les coalitions qui s'opèrent et s'affrontent dans l'organisation universitaire.

1.4 Le modèle de la bureaucratie professionnelle (H. Mintzberg)

Pour Mintzberg, les universités sont des bureaucraties de type professionnel au même titre que les hôpitaux, les firmes d'ingénieurs-conseils, les firmes de comptabilité, les agences de service social. L'auteur base son raisonnement sur un certain nombre de considérations parmi lesquelles il faut mentionner les suivantes :

1. L'Université repose sur la présence de spécialistes ayant acquis une compétence reconnue et sanctionnée par des mécanismes officiels dans la collectivité. Cette spécialisation entraîne une standardisation des habiletés, c'est-à-dire que la coordination dans les organisations universitaires repose sur un minimum d'habiletés standards que l'on retrouve chez les spécialistes d'une même discipline ou d'un même regroupement. Ainsi, même si à l'intérieur d'une faculté on retrouve des intérêts et des objectifs très particuliers, il reste que la majorité des professionnels de cette faculté ont acquis les habiletés standards minimales que la société exige des spécialistes de cette discipline ou de cette faculté. Mintzberg fait également remarquer que les procédures d'enseignement donnent une importance très grande à l'apprentissage ou acquisition de ces habiletés et à la socialisation interne ou endoctrinement des nouveaux arrivants dans ce milieu.

2. Mintzberg examine ensuite les composantes principales des tâches exécutées à l'intérieur de l'université. Cet examen l'amène à dire que les spécialistes universitaires travaillent toujours en contact étroit avec un client, un étudiant, et dans des situations dans lesquelles ils sont relativement isolés des collègues, les autres professeurs. Dès lors, il note que l'exécution de la tâche dans le milieu universitaire repose sur une relation privilégiée entre un spécialiste et des étudiants.

3. Mintzberg fait également remarquer que, dans les bureaucraties purement professionnelles, comme les universités, la standardisation des habiletés entraîne l'élaboration par les professionnels de standards, de normes et de règles. Ces standards reposent sur la notion d'expertise, base fondamentale du pouvoir dans ces bureaucraties professionnelles. Ce pouvoir est illustré par la participation à des associations professionnelles externes à l'organisation universitaire.

4. Mintzberg souligne également que, dans les bureaucraties de type professionnel, les tâches sont regroupées en fonction des programmes standards, à l'intérieur desquels les expertises peuvent s'exercer. Ce processus de découpage de la réalité aide les spécialistes à développer leur spécialité et il permet de former un milieu d'accueil pour les étudiants ou les personnes qui veulent acquérir une spécialité dans le domaine concerné.

Il note qu'en conséquence les bureaucraties professionnelles sont très dépendantes de la base, c'est-à-dire des spécialistes. Sur le plan des structures de ce type d'organisation, on retrouve plusieurs services et un nombre relativement restreint de gestionnaires de niveau intermédiaire, parce que la planification et la coordination du travail sont extrêmement difficiles et ne peuvent se faire qu'à la base, c'est-à-dire au niveau des spécialistes eux-mêmes. De plus, les universités, comme toutes les bureaucraties professionnelles, sont des organisations qui ne peuvent être que très décentralisées en vertu du fait qu'elles reposent sur l'expertise d'individus et que l'activité fondamentale de ces organisations est très individualisée, puisqu'elle est constituée d'une relation privilégiée entre un individu et un professeur.

Mintzberg note également que les spécialistes, dans les bureaucraties professionnelles, et les professeurs, dans les universités, cherchent à exercer un contrôle direct sur les décisions administratives qui les affectent. En conséquence, la légitimité des personnes qui occupent des postes administratifs est nécessairement mesurée par leur proximité avec les spécialistes, soit les professeurs. Les rapports

entre les administrateurs professionnels et les professeurs seront donc fortement influencés par l'exercice légitime du pouvoir des administrateurs. Dans ces bureaucraties professionnelles tout comme dans les universités, le pouvoir des administrateurs provient de leur capacité à négocier entre les partenaires du système, de la capacité à établir des relations entre les différents spécialistes de ces milieux organisationnels. Ce pouvoir des administrateurs est aussi fonction de leur rôle d'interlocuteurs entre le milieu et l'institution, et du désir des spécialistes de ne pas être dérangés par les tracasseries administratives ou les préoccupations quotidiennes de type opérationnel. Les administrateurs dans les bureaucraties professionnelles ont donc du pouvoir, mais dans la mesure où les spécialistes veulent bien leur en confier et dans la mesure où ces spécialistes reconnaissent cet exercice du pouvoir comme représentant une certaine légitimité. Si ces conditions ne sont pas respectées, il devient extrêmement difficile pour les administrateurs d'exercer une influence directe sur les activités de l'organisation. Les seules avenues encore ouvertes sont celles du contrôle indirect, de l'affrontement ou de la mise en place de mécanismes protecteurs de leur rôle dans l'organisation.

Au niveau des stratégies, Mintzberg affirme que, dans les bureaucraties professionnelles, les seules stratégies possibles sont celles qui sont développées par les spécialistes. Il souligne alors que les stratégies globales ou les stratégies d'ensemble sont celles qui émergent du groupe, et non le contraire. Les stratégies d'ensemble élaborées par le haut peuvent difficilement réussir car elles ne représentent rien.

Mintzberg complète son raisonnement en indiquant certains problèmes ou certaines difficultés rencontrées dans la bureaucratie professionnelle. À cet effet, il souligne que, dans ce type de bureaucratie, les spécialistes ont tendance à bâtir des fiefs, des secteurs ou des territoires, qu'ils cherchent à protéger par différents moyens.

Il ajoute que la coordination est en général difficile dans les bureaucraties professionnelles, parce que la seule coordination vraiment efficace est celle qui repose sur la standardisation des habiletés. De plus, il souligne que ces bureaucraties arrivent difficilement à répondre au problème que posent des spécialistes incompétents, démodés ou non consciencieux. Enfin, il soutient que le seul contrôle efficace est celui qui est fait par le spécialiste, car même si l'organisation veut ou essaie d'imposer une supervision directe, le seul acte de contrôle qui porte vraiment des fruits est celui que le spécialiste lui-même veut bien exercer.

1.5. Le modèle de l'anarchie organisée (James March[4])

Plus difficile à résumer que le modèle de Mintzberg, le modèle décrit par March représente une contribution intéressante à la réflexion ici proposée. L'intérêt particulier du modèle de March par rapport à celui de Mintzberg tient du fait qu'il présente une vision autre de l'université, vision substantiellement différente de celle de Mintzberg, bien que les deux soient loin d'être contradictoires, tant au niveau théorique qu'au niveau pratique. Selon March, les universités sont essentiellement des anarchies organisées, qui auraient les propriétés suivantes :

1. Des organisations dans lesquelles les choix se font à partir d'une série de préférences mal définies, mal articulées, où il est difficile de fonder les décisions sur des objectifs et des critères opérationnels clairs et précis.

2. Des organisations qui font appel à une technologie diffuse, c'est-à-dire où les processus de fonctionnement ne sont pas clairement compris par les membres. Dès lors, dans ce type d'organisation, on fonctionne beaucoup à partir d'un processus d'essais et d'erreurs et à partir d'une réflexion sur les expériences passées. Le changement y est difficile à planifier.

3. Des organisations où la participation est fluide. Ce sont des organisations dans lesquelles la participation des individus varie beaucoup en termes d'efforts, de temps et de continuité. Il s'agit aussi d'organisations dans lesquelles l'engagement des personnes varie beaucoup d'un secteur à l'autre. L'attention des membres n'est pas exclusivement centrée sur

l'organisation, mais elle est aussi tournée vers l'extérieur. En conséquence, les frontières à l'intérieur de l'organisation sont très vagues et les participants aux décisions changent de façon rapide et surtout imprévisible.

Considérant ces caractéristiques fondamentales, March fournit une description plus complète de l'université en ajoutant que, dans ces organisations, les membres cherchent à comprendre ou à interpréter leur action pendant l'action ou après l'action, c'est-à-dire que les choix et des décisions sont à la recherche de problèmes, les idées, à la recherche de décisions à prendre. Poussant un cran plus loin sa réflexion, March se demande comment fonctionne le processus de décision dans les organisations où règne l'anarchie organisée. À partir de son analyse, il arrive à identifier trois modèles de décision.

Le premier modèle est dit de résolution des problèmes. C'est un modèle dans lequel les individus identifient clairement le problème, problème qui a été étudié, discuté, retourné sous toutes ses coutures, pour finalement en arriver à une décision représentant un certain consensus ou à une certaine unanimité parmi les membres de la communauté universitaire.

Le deuxième modèle est dit d'évasion. Dans les anarchies organisées, souvent la décision apparaît de façon un peu surprenante, alors même que le problème avait été confronté avec une solution particulière pendant une longue période. Cette solution n'apparaît plus comme la réponse au problème, mais plutôt comme un choix qui émerge tout à coup et devient finalement la réponse au problème. Tout se passe comme si le premier choix avait coexisté pendant quelque temps comme réponse à un problème clairement identifié, mais aussi comme si ce choix n'était pas celui que l'on voulait privilégier. C'est dans ce sens que l'on peut parler de décision par évasion.

Le troisième modèle est dit de la décision par hasard. Cette décision se produit lorsque, dans le cours de la réflexion sur un problème, on voit apparaître une décision sur un autre problème. March remarque alors que, dans plusieurs circonstances, ce n'est pas le premier problème sur lequel on travaillait depuis un certain temps qui sera résolu, mais c'est plutôt le deuxième avec un minimum de temps et d'énergie, et ce, sans égard au premier problème sur lequel on travaillait. C'est dans ce sens que l'on peut parler de décision par hasard.

Se basant sur les caractéristiques de l'anarchie organisée appliquée à l'université et sur les processus de décision dans de tels milieux, March essaie tout d'abord de faire une analyse plus serrée des rapports entre les préférences, les acteurs et l'investissement en énergie, de façon à déterminer quels types de phénomènes sont suceptibles de se produire. Bien qu'il soit hors de propos de rappeler cette analyse, les résultats sont intéressants en regard d'une réflexion sur l'université comme organisation.

Deuxièmement, March note que, dans l'anarchie organisée, les problèmes et les choix se regroupent toujours à peu près autour des mêmes personnes ou des mêmes individus qui participent à la décision. Il essaie de montrer comment les mêmes personnes, peu importe leurs mouvements dans la structure et dans la hiérarchie, vont en général travailler sur les mêmes problèmes en favorisant les mêmes types de choix.

Troisièmement, March souligne que deux facteurs importants devant influencer le processus de décision sont le temps durant lequel les problèmes demeurent sans réponse et le temps que les individus passent à travailler sur un problème sans identifier de choix. March fait remarquer que son analyse ne l'amène pas à supporter l'hypothèse qu'une bonne organisation est celle dans laquelle les problèmes ne durent pas longtemps et dans laquelle le temps d'analyse des problèmes avant d'arriver à une solution est relativement court. Très fréquemment, ces deux facteurs peuvent se produire sans que l'organisation soit en bonne santé, pour autant.

La quatrième constatation intéressante pour le milieu universitaire, c'est qu'il arrive très fréquemment, dans les processus de résolution des problèmes, que les choix dits importants résolvent très peu de problèmes, alors que les choix non importants vont au contraire en résoudre plusieurs. Cette observation nous semble particulièrement importante dans le

milieu universitaire, car ce ne sont pas nécessairement les discussions qui durent le plus longtemps à l'assemblée universitaire ou au sénat qui influencent le plus la vie universitaire de tous les jours; ce sont souvent les petites décisions prises dans certaines officines qui vont finalement avoir la plus grande incidence.

March souligne enfin que les problèmes seront reliés aux choix jugés les plus importants ou les moins importants. Les choix classés neutres ne sont sûrement pas ceux qui feront naître le plus de difficultés.

L'auteur complète son raisonnement en essayant de l'appliquer de façon beaucoup plus spécifique aux conditions auxquelles font face les universités en Amérique du Nord. Pour ce faire, il introduit la notion de marge de manœuvre (*organisational slack*). Au point de départ, il note que la marge de manœuvre d'une organisation est particulièrement sensible à deux facteurs : les ressources (financières et autres) fournies à l'organisation par l'environnement externe et la consistance interne des demandes faites par les membres de l'organisation. À partir de deux facteurs : la taille et le degré de richesse relative, il identifie ensuite quatre sortes d'université : les grandes universités « riches »; les grandes universités « pauvres »; les petites universités « riches »; les petites universités « pauvres ».

Dans les conditions où la marge de manœuvre est très grande, il remarque que les conflits seront plus abondants dans les universités pauvres que dans les universités riches et que le temps de décision y sera relativement plus long. Par ailleurs, il remarque que, dans les grandes universités riches, plusieurs problèmes seront tenus latents et que ces universités auront besoin de quelques décisions pour résoudre l'ensemble des problèmes auxquels elles font face. Il continue le raisonnement en se demandant ce qui arrive lorsque la marge de manœuvre est réduite dans les universités. Dans ce cas, l'auteur note que les universités qui verbalisent le plus d'insatisfaction sont les grandes universités disposant de ressources financières substantielles. March nous fait bien remarquer que le niveau de frustation ne tient pas compte d'une évaluation absolue du montant de frustation, mais plutôt de l'état actuel de ces universités par rapport à leur état antérieur, au moment où elles étaient en situation de grande liberté de manœuvre.

March souligne que, dans les situations de diminution de marge de manœuvre, les universités les plus pénalisées sont les grandes universités pauvres. Ces universités vivent alors la situation suivante : un nombre effarant de problèmes à résoudre avec la nécessité d'investir beaucoup de temps pour les résoudre, des décisions qui ne résolvent que peu de problèmes à la fois et une mobilité très faible chez les administrateurs. Pour les petites universités riches, on observe une augmentation des problèmes solutionnés. Dans les petites universités pauvres, par ailleurs, on observe une tendance chez les administrateurs à imposer de plus en plus leurs vues à l'ensemble de l'institution. Il semble donc que, dans les conditions où l'on diminue la marge de manœuvre, les universités favorisées sont les petites universités qui possèdent déjà beaucoup de ressources.

En résumé, le modèle proposé par March démontre que les décisions ne suivent pas toujours un processus hautement prévisible, que le jeu problèmes-choix varie beaucoup d'une organisation à l'autre et qu'il suit des « patterns » qui sont loin d'être logiques et rationnels. C'est dans ce sens que la réflexion de March est fort utile pour compléter la réflexion de Mintzberg. Elle permet de voir comment le flot de décisions, dans la structure universitaire telle que décrite par Mintzberg, procède de façon relativement non structurée, imprévisible, même si l'articulation structurelle présentée par Mintzberg existe.

1.6. Le modèle du contrôle externe des organisations

Deux auteurs, Pfeffer et Salancik[5], notent que les études sur les organisations ne tiennent pas suffisamment compte de l'environnement social, politique et économique avec lequel l'organisation interagit. Pour ces auteurs, même les modèles politiques négligent cette variable importante, économique en apparence, mais fortement politique en fait, que constitue la transaction des ressources nécessaires au fonctionnement d'une organisation donnée.

Le modèle du contrôle externe proposé par ces chercheurs, spécialistes de l'étude des organisations en général, est justement fondé sur une perspective centrée sur le besoin de ressources externes des organisations. L'ampleur et le type de contrôle exercé sur l'organisation par l'environnement externe, et vice versa, dépendront des besoins de l'organisation en ressources externes et des rapports qui s'établissent pour leur obtention.

Comme on peut l'imaginer, un tel modèle pourrait se révéler très utile pour l'analyse de l'organisation universitaire, et en particulier de celle du Québec, subventionnée à près de 90% par les fonds publics. C'est pourquoi nous tenterons ici de résumer les aspects principaux du cadre théorique qui pourrait éclairer des problèmes qui semblent persister dans l'organisation universitaire québécoise : le défaut de transparence des universités, la limitation volontaire dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires dans plusieurs domaines pour éviter un contrôle plus serré et réduire les conflits, etc.

Comme l'affirment Pfeffer et Salancik, toute organisation a besoin de ressources pour survivre. Cela signifie qu'une organisation doit entrer en interaction avec les détenteurs des ressources qui lui sont nécessaires. C'est ainsi que se crée la dépendance des organisations vis-à-vis de leur milieu. Comme les organisations n'ont que peu de contrôle sur les ressources convoitées, l'acquisition de ces ressources devient relativement problématique et marquée par l'incertitude, surtout en période de rareté souvent due à un ralentissement ou à une récession économique. L'obligation de transiger avec le milieu pour l'obtention des ressources confère un pouvoir sur l'organisation à ceux (individus, autres organisations, État) qui détiennent les ressources. Selon l'ampleur du pouvoir économique et politique que peut déployer l'organisation pour négocier l'obtention des ressources, celle-ci peut être acculée à la faillite ou s'imposer au milieu (par exemple, l'industrie pétrolière).

D'un certain point de vue, les participants à l'organisation font aussi partie de l'environnement externe. Une organisation ne possède pas les ressources humaines qui y sont impliquées. Elle n'est que le lieu où s'imbriquent les comportements de divers participants à l'action totale de l'entreprise. Mais ce sont certains comportements et rendements qui sont objet d'organisation par la structure, et non la personne tout entière. À l'exception des organisations dites « totales », ou totalitaires, toute participation à une organisation de la part d'un membre n'est que partielle, les individus participant à plusieurs organisations à la fois. En fait, les frontières d'une organisation sont déterminées par le contrôle qu'elle possède sur l'activité de ses participants par rapport à celui que détiennent d'autres organisations sur les mêmes individus.

La polarisation de l'activité individuelle, par une organisation, doit faire face non seulement à l'attirance exercée par des organisations concurrentes, mais aussi à son propre pouvoir d'attraction qui peut être plus ou moins grand. Il s'établit alors, au sein même de l'organisation, tout un réseau d'activités de contrôle social commandées par l'intérêt même de l'organisation, afin d'obtenir que les participants mettent leurs ressources au service de leur organisation. Mais ces participants tenteront de ne pas aliéner toutes leurs ressources aux intérêts de l'organisation. Cette rétention de ressources maintient chez le participant une part de contrôle qui lui donne un pouvoir qu'il peut affecter à des activités au service d'intérêts.

Ainsi, dans les organisations comme dans les autres systèmes sociaux, les relations de pouvoir s'organisent à propos de ressources rares dont l'usage est plus ou moins critique. De plus, dans toute organisation, certains participants possèdent des ressources dont la mise à profit est plus ou moins importante, voire même critique pour l'organisation. Cet indice peut bien sûr varier selon les circonstances et conférer un degré de pouvoir correspondant aux détenteurs de ces ressources.

Toutes les organisations ne sont pas en mesure de s'assurer un contrôle aussi serré sur les activités de leurs membres. Certains constituent une ressource importante, mais ne sont pas pour autant intimement associés à l'organisation. Ces derniers sont de l'organisation et, en même temps, participants de l'environnement, du contexte social de cette même

organisation. Ils sont ainsi dans une position d'influence sur l'activité, comme le sont les acteurs sociaux externes.

Tous ces éléments réunis forment l'environnement de l'organisation et exercent un contrôle social, d'autant plus efficace que certaines des conditions de ce contrôle seront plus ou moins favorables au milieu ou à l'organisation. Ces conditions sont en général les suivantes :

1. La possession d'une ressource par un acteur social;
2. L'importance de cette ressource pour l'organisation en cause;
3. La difficulté pour cette organisation de se procurer cette ressource;
4. Le degré de visibilité de l'activité de l'organisation;
5. La latitude de l'acteur social dans l'accès, l'usage et l'allocation de la ressource détenue;
6. L'aptitude de l'organisation à réaliser l'activité dans laquelle elle est engagée;
7. La présence au sein de l'organisation en cause des ressources d'une importance stratégique à l'acteur social en position de contrôle;
8. L'aptitude de cet acteur social à communiquer à l'organisation ses préférences et ses exigences.

Ces conditions peuvent être plus ou moins favorables à l'un ou à l'autre partenaire à la relation. D'une part, l'organisation en cause peut tenter de passer outre à ces conditions et augmenter ainsi son indépendance. D'autre part, l'acteur social qui recherche une certaine emprise sur l'organisation peut resserrer les conditions de l'obtention des ressources et augmenter ainsi le contrôle qu'il détient sur l'organisation. Mais de l'intérieur même de l'organisation, les stratégies pour éviter le contrôle externe ou augmenter son pouvoir vis-à-vis du milieu ne sont pas faciles à définir. Car les organisations sont des coalitions d'intérêts fort variés. Les divers participants ont des objectifs et des préférences souvent incompatibles, ce qui engendre bien souvent des conflits à propos des objectifs, des processus et des résultats. Selon Pfeffer et Salancik, la recherche du pouvoir pour faire triompher ses vues, et partant ses intérêts, constitue une question d'importance souvent oubliée dans un discours sur l'efficacité et l'efficience d'une organisation. La performance ne peut s'évaluer, en définitive, que par référence aux intérêts promus par les activités de l'organisation.

Pfeffer et Salancik attirent également l'attention sur le fait que, la plupart du temps, les organisations se limitent à un examen interne des causes de leurs problèmes et des solutions possibles. Pourtant, un certain nombre de problèmes se situent au niveau de la relation avec le milieu pourvoyeur de ressources.

Par ailleurs, la concurrence interne à laquelle se livrent les divers groupes pour influencer l'organisation constitue une variable non négligeable dans la relation entre l'environnement externe et l'organisation. En effet, ces sous-groupes internes peuvent se servir de certains événements et difficultés qui surviennent dans cette relation pour favoriser leur propre position. Si les détenteurs du pouvoir interne chancellent soit vis-à-vis de leur capacité de faire face aux demandes externes, soit dans leur capacité d'assumer la responsabilité de la gouverne interne, l'organisation se trouve coincée entre deux crises dont les effets sur sa performance sont cumulatifs. Elle aura, d'une part, plus de difficultés à obtenir les ressources de l'extérieur et, d'autre part, plus de problèmes à obtenir l'allégeance des participants internes afin de conserver ou de former la coalition nécessaire à la réalisation de ses objectifs.

Plus grande est la diversité concurrente entre les orientations des groupes internes, plus difficile devient la tâche d'administrer l'organisation. Si les gestionnaires concèdent trop aux exigences d'un groupe, ils risquent de compromettre la position de l'organisation vis-à-vis de l'environnement ou vis-à-vis d'un autre groupe interne, tous deux pourvoyeurs de ressources.

Pour maintenir une certaine marge de manœuvre dans les accommodements qu'elles doivent faire pour s'adapter aux nouvelles situations, les organisations adoptent des stratégies typiques aussi bien vis-à-vis de l'envi-

ronnement externe qu'à l'endroit des participants provenant de l'intérieur.

Il s'agit de faire en sorte que le contrôle de l'environnement externe soit le plus lâche possible car, s'il était très serré, les ajustements aux variations d'exigences seraient difficiles. Pour maintenir un contrôle lâche, les organisations tentent d'éviter l'influence et les contraintes en limitant l'information sur elles-mêmes, en niant la légitimité des pressions externes, en diversifiant autant que possible les sources de dépendance, et en manipulant l'information de façon à augmenter leur propre légitimité.

À l'intérieur, les organisations recherchent la stabilité et un certain degré d'assurance dans les échanges de ressources détenues par les divers partenaires. Les groupes internes, mêmes s'ils ont des intérêts divergents, visent aussi l'intérêt commun du maintien de l'organisation et, souvent même, la meilleure réussite des activités.

Sur le plan des relations avec d'autres organisations de même type, la poursuite de l'objectif d'assurer son pouvoir propre tout en évitant la dépendance et le contrôle externe semble ne laisser que peu d'avantages à contracter des échanges avec des organisations concurrentes ou menaçantes pour l'autonomie. Les organisations ont quand même intérêt à entretenir des liens avec d'autres, malgré les coûts à payer en autonomie perdue. Ces liens peuvent comporter des avantages nets par rapport aux objectifs primordiaux d'éviter la dépendance ou d'obtenir les ressources nécessaires à meilleur compte.

Le modèle du contrôle externe devrait permettre d'analyser le leadership des organisations, en particulier sous un angle dont on ne tient que très peu compte en général. Il s'agit de l'influence du pouvoir et des conditions de l'environnement externe sur la distribution des pouvoirs internes et même, dans certains cas, du choix des leaders. Même dans les cas où aucune pression directe n'est exercée, la situation des relations entre l'environnement et l'organisation peut influencer le choix des officiers en vue d'améliorer la position de l'organisation vis-à-vis de l'acteur social externe, tout comme elle peut contribuer à orienter les politiques internes de l'organisation.

1.7. Conclusion

À la suite de cet inventaire des modèles, une question se pose à l'esprit. Lequel de ces modèles peut le mieux nous permettre de décrire et d'analyser l'organisation universitaire?

Force nous est de constater que chacun peut être utilisé pour l'analyse de certains éléments, et parfois dans une perspective négligeant l'influence de facteurs dynamiques. Chacun de ces modèles a des avantages et des limites.

Il est donc nécessaire d'être prudent dans ses interprétations de l'université, puisque les outils analytiques pour appréhender une réalité aussi complexe sont à peines développées.

Les pages précédentes illustrent la nécessité du recours à des modèles plutôt complexes et multidisciplinaires pour comprendre le fonctionnement de l'organisation universitaire et améliorer ses modes de gestion.

Aussi, certains modèles ont été présentés avec plus de détails puisqu'ils sont susceptibles de nous ouvrir à des dimensions très peu connues de l'organisation universitaire et qui en révèlent les caractéristiques plus particulières. Il est à souhaiter que ces quelques réflexions théoriques soient de nature à susciter une analyse plus profonde, des études plus significatives et une pratique administrative plus appropriée au contexte de l'activité universitaire.

Aucun des modèles présentés ne peut, à lui seul, rendre compte de l'ensemble de l'organisation universitaire. L'un ou l'autre se révèle plus apte à décrire et à analyser certains aspects de la réalité.

Bien plus, certaines organisations universitaires posent même des défis sérieux aux modèles décrits ici. Des organisations comme l'école Polytechnique et l'école des Hautes Études commerciales, par exemple, constituent des milieux plutôt uniques répondant peut-être davantage à la description du modèle de la « saga organisationnelle » proposée par Burton Clark pour décrire et analyser certaines institutions universitaires américaines[9].

L'ère où se situe l'organisation peut aussi déterminer le modèle le plus adapté à la situation. Ainsi, la budgétisation et la répartition des ressources, en période d'abondance, relèvent davantage du modèle bureaucratique. Par contre, en période de rareté de ressources, le modèle politique est plus apte à décrire les comportements impliqués dans la prise de décision. Tentatives d'influence et coalitions entre les unités deviennent de rigueur dans certaines circonstances.

On sera donc très peu surpris des difficultés, voire même des affrontements, qui existent dans les institutions universitaires, entre sciences physiques et sciences humaines, à l'occasion d'une ère de restrictions. En effet, certaines recherches démontrent qu'en période d'austérité, ce sont les unités ayant le plus de pouvoir qui parviennent le mieux à tirer leur épingle du jeu de la répartition des ressources, en dépit du discours égalitariste qui accompagne souvent le processus de répartition[7].

Il est indéniable que l'organisation universitaire a évolué. Elle apparaît maintenant sous les traits d'une organisation bureaucratique moderne plutôt que sous ceux de la petite communauté de jadis. Plusieurs caractéristiques spécifient l'organisation universitaire tant au point de vue des activités fondamentales qu'à celui des modes de conduite des affaires administratives. Des éléments du modèle collégial demeurent présents à certains niveaux et dans certains types de décision. Ainsi, le modèle de la bureaucratie de professionnels présente un intérêt à la fois pour les chercheurs, pour les praticiens de l'administration universitaire, et pour tous ceux qui s'intéressent au fonctionnement de l'université.

Cependant, tout le courant suscité par les études de March et de ses collègues œuvrant aussi bien en Europe qu'aux États-Unis défie certains éléments d'un modèle intégré tel celui de Mintzberg, en ce qui a trait surtout au cas spécifique de l'organisation universitaire. Cette même remarque s'applique aussi à toute organisation possédant les caractéristiques de l'université, soit en particulier l'imprécision, l'incertitude et même l'ambiguïté dans les objectifs et les modes de production d'une part et, d'autre part, la participation non stable, par exemple la rotation des professeurs à la participation du processus de décision et la fluidité de la participation étudiante. March, d'ailleurs, s'interroge sur plusieurs des postulats fondamentaux de ses études antérieures et sur l'organisation principalement en ce qui a trait à la pierre angulaire de la plupart des théories, la rationalité comme base explicative des comportements et de la prise de décision.

Les attaques de ce postulat ne sont pas nouvelles en provenance de non-fonctionnalistes, mais elles commencent à ébranler le milieu d'élaboration des théories classiques de l'organisation. March lui-même, dans un article plus récent[8], montre que les processus de décision obéissant tout autant aux goûts et préférences qu'aux cheminements logiques. Il fait d'ailleurs l'inventaire des divers types de rationalité qui ont tendance à être ignorés dans les processus de décision et les modes de gestion des organisations. Une leçon importante est à tirer d'un tel inventaire des types de rationalité. Ce concept de rationalité n'est pas limité à la pensée déductive, « froide », privilégiée par notre système de valeurs dominantes. L'intuition, la rationalité de l'artiste, de l'étudiant, du travailleur manuel, ainsi que tous les autres types de rationalité qu'on rencontre dans une organisation universitaire, ne sont pas aussi dysfonctionnels que tendent à le laisser croire les conceptions dominantes de la gestion des organisations, en forçant l'uniformisation des procédures.

Quant au modèle politique, quelques remarques s'imposent. Premièrement, les éléments de fonctionnement politique sont parfois perçus dans l'université moderne comme agissant soit dans les tractations nécessaires avec l'État, soit seulement dans les nouvelles relations instaurées dans l'université par la syndicalisation. L'une et l'autre de ces positions restreignent l'application du modèle politique à une vue partielle des relations de ce type qu'entretient l'organisation universitaire avec de nombreuses instances externes, comme nous l'avons déjà souligné.

À l'intérieur, on oublie toutes les relations de pouvoir instaurées dans le fonctionnement de l'université à partir des structures de gestion centrales jusque dans chacun des cours. Ce fonctionnement se prêterait à l'analyse micro-

politique pour peu que les spécialistes de cette discipline trouvent intérêt à tourner leur appareil d'analyse sur l'organisation universitaire. Dans cette perspective, l'augmentation du processus politique n'est pas un phénomène circonscrit au champ des négociations collectives avec les syndicats, ni uniquement provoqué par l'avènement des structures de type syndical. Ces dernières ont certes contribué à formaliser et à rendre plus visibles certains aspects, pas nécessairement les plus importants, des processus politiques en opération dans l'organisation universitaire.

L'inclusion du modèle de contrôle externe, ajoutée à la discussion du modèle politique, devrait inciter à considérer comme interreliés les processus politiques internes et externes. L'inexistence d'un modèle intégré ne devrait pas empêcher de faire ces liens et de réfléchir aux conséquences qu'entraîne une telle conception unifiée pour l'analyse des problèmes au sein de l'organisation universitaire. Ce concept d'interdépendance sera d'autant plus utile que la perspective actuelle est de rendre l'université sensible aux besoins du milieu et partie prenante au développement collectif.

La dépendance des pourvoyeurs (externes et internes) de ressources est un point important dans le contexte universitaire, institution confrontée à une période de déclin de croissance après une période de grande expansion soutenue par de fortes préférences publiques et des budgets prioritaires.

Une deuxième remarque s'impose concernant le modèle politique. On dissocie trop facilement ce modèle des autres modèles, en particulier de celui de la bureaucratie, comme si le modèle politique devait se substituer aux autres pour analyser ou gérer l'université. Cette tendance à dissocier ces deux modèles nous apparaît reliée à une conception du modèle politique qui restreint au système social plus large le fonctionnement politique. En effet, n'est politique pour plusieurs que ce qui a trait aux matières touchant les gouvernements fédéral et provincial.

De plus, les théories classiques ont eu tendance à minimiser les relations d'ordre politique à l'intérieur des organisations. Ainsi, le modèle bureaucratique paraît être incapable de tenir compte de ces processus politiques internes. Pourtant, identifiant une organisation comme un réseau d'influences entre personnes, influences nécessitant un certain pouvoir de contrôle, on est en droit de s'étonner qu'on ampute le modèle bureaucratique des relations de pouvoir qu'il implique. Ce qui est différent dans l'organisation bureaucratique, par opposition à d'autres types d'organisation où les relations de contrôle sont plus personnelles, c'est que les moyens d'exercer le contrôle sur les personnes et les groupes sont d'ordre impersonnel, par des statuts, des rôles, des règles formelles et informelles.

Il n'en résulte pas moins des luttes de pouvoir entre supérieurs et subordonnés, tout aussi bien qu'entre groupes qui aspirent à définir les règles du contrôle de l'organisation bureaucratique. Les organisations bureaucratiques étant essentiellement des réseaux multiples de relations de pouvoir, on voit mal comment le modèle bureaucratique et le modèle politique seraient dissociés puisqu'ils se compénètrent. Et cela vaut pour l'extension du modèle au contrôle externe.

A défaut d'une théorie générale des organisations, retenue pour analyser l'université, on est conduit à réitérer l'importance de considérer plusieurs modèles présentant des éléments supplémentaires. D'ailleurs, même si une telle théorie générale existait, elle ne pourrait s'appliquer dans le détail à un type aussi particulier d'organisation que les universités. Il y aurait, de toute façon, nécessité de l'adapter.

2. Caractéristiques de l'organisation universitaire

A partir d'un inventaire des modèles d'organisation, à partir aussi d'autres éléments relevés dans les textes sur le sujet ou fournis par des analystes privilégiés de l'université, on peut identifier des caractéristiques de l'université comme organisation.

2.1. Des objectifs multiples et diffus

Les objectifs qu'on retrouve à l'université sont en général très nombreux. De plus, on a noté un accroissement de ceux-ci à la faveur de la démocratisation et de la période de croissance des universités. On les résume, en général, en trois catégories : *l'enseignement*,

c'est-à-dire la transmission de connaissances, la direction du cheminement de l'étudiant dans une discipline donnée ou l'acquisition des habiletés nécessaires à l'exercice d'une profession; *le développement du savoir*, c'est-à-dire un objectif qui prend la forme d'une réponse aux demandes de l'environnement, d'accumulation du savoir et de marche en avant dans l'explication du savoir; *le service à la communauté*, c'est-à-dire le rayonnement dans la société, la critique sociale et le ferment social nécessaire à l'évolution de la collectivité.

Ce qu'il importe de remarquer, c'est que, même si tous les auteurs s'accordent sur le fait que l'université poursuit plusieurs ou l'ensemble de ces objectifs, il n'y a pas de hiérarchie au niveau des objectifs ni de perception unanime, au niveau des membres de l'université, de l'importance souhaitée de ces objectifs les uns par rapport aux autres. On fait également remarquer que tous ces objectifs ont un caractère d'universalité très grand qui se prête difficilement à la mesure ou à l'évaluation.

2.2. *La permanence et la stabilité relatives*

Il ressort également des éléments mentionnés précédemment que l'université est un type d'organisation dont certaines caractéristiques principales évoluent lentement d'une période de l'histoire à une autre. Même si l'université augmente son nombre d'étudiants, engage plus de professeurs et développe des structures de recherche plus étendues, elle apporte peu de changements radicaux.

Cette stabilité relative n'est cependant pas de tout repos, car plusieurs éléments de la société exercent des pressions sur l'université. Ces groupes veulent remettre en cause les fondements mêmes de l'université ou les formes de développement qu'elle connaît. Parmi les organismes particulièrement actifs au niveau de ces pressions, mentionnons le milieu socio-économique, les étudiants et le gouvernement.

2.3. *L'activité personnalisée et individualisée*

Les descriptions théoriques précédentes illustrent clairement que l'université est un lieu où les activités fondamentales sont personnalisées et individualisées. Non seulement cela, mais elles s'accompagnent aussi d'une liberté d'action fondée sur une solide tradition — la liberté pédagogique — et s'entourent d'une spécialisation très poussée entre les différents intervenants.

L'activité principale, l'activité d'enseignement ou de recherche, est dès lors une activité reposant sur un contact privilégié. Par rapport à cette activité cependant, la fonction administrative est une fonction qui s'éloigne des clients (ou des utilisateurs du système, les étudiants), éloignement manifesté, dans notre milieu, par une distance très grande entre les administrateurs et la base.

2.4. *La multiplicité des intervenants et niveaux très différents des interventions*

En général, on retrouve à l'université quatre sous-groupes importants : les étudiants, les professeurs, les administrateurs et le personnel de soutien. Jusqu'à tout récemment, on considérait la population étudiante comme une population très homogène. Depuis les années 60, cette homogénéité s'est effritée et l'on constate maintenant une hétérogénéité de plus en plus grande à l'intérieur de ce groupe. Cette hétérogénéité se fonde tout à la fois sur des tendances, des orientations idéologiques, des choix personnels et professionnels différents, et tient compte aussi de moments différents dans la carrière des personnes. On y rencontre des individus qui y font carrière, d'autres qui n'y sont que de passage. L'université a d'ailleurs reçu, depuis quelques années, une nouvelle clientèle, celle des adultes revenus aux études après une période importante passée au travail, facteur non négligeable de diversités d'expérience.

Le groupe des professeurs est un groupe extrêmement différencié dont les *deux activités principales* sont l'enseignement et la recherche. Les professeurs se retrouvent structurellement à l'intérieur des départements et à l'intérieur de centres de recherche. Le changement le plus significatif qui s'est produit à l'intérieur des groupes de professeurs, c'est que les rapports entre professeurs et autres partenaires du système, de foncièrement personnels qu'ils étaient, se sont orientés, au cours des dernières années, vers une formalisation plus grande. L'expression de cette formalisation se

retrouve dans la multiplication des syndicats ou associations de professeurs.

Les administrateurs universitaires, quant à eux, sont de plus en plus des personnes dont l'administration est la carrière principale, c'est-à-dire des individus qui œuvrent à l'université, mais sans jamais avoir été professeurs. La seule connaissance qu'ils ont de l'université est souvent celle qu'ils ont eue en tant qu'étudiants. Par ailleurs, on rencontre, à côté de ces administrateurs dits « administrateurs de carrière », des administrateurs qui émanent du groupe des professeurs, des individus qui, en cours de carrière universitaire, exercent une fonction administrative.

Le personnel de soutien est un personnel qui joue un rôle relativement effacé dans l'université. Son rôle apparaît uniquement dans les situations de crise ou dans les situations d'affrontement entre l'administration universitaire et les porte-parole autorisés de ce personnel.

2.5. Des structures fortement différenciées

La structure universitaire constitue le plus souvent une réunion de départements ou de facultés regroupant les spécialistes d'une même discipline ou de disciplines connexes. Ces départements sont des unités d'enseignement et de recherche très différentes les unes des autres, non pas quant à l'activité d'enseignement ou de recherche comme telle, mais plutôt quant à l'objet d'étude auquel on s'adresse à la catégorie d'étudiants que l'on retrouve dans ces unités. Il est important de rappeler ici que cette différenciation entraîne une allégeance à la discipline, à la profession ou à la spécialisation beaucoup plus qu'une allégeance à l'université. Ce phénomène constitue en soi un problème au niveau de création d'un sentiment d'identification et d'appartenance collective. Rappelons également que cette différenciation et cette spécialisation poussées entraînent une préoccupation pour des intérêts personnels que l'on juge prioritaires par rapport aux intérêts des autres collègues.

2.6. La base variée de pouvoir

Certains auteurs mettent en relief qu'à l'université on détient du pouvoir d'abord et avant tout parce que l'on détient un savoir et que l'on est reconnu comme un expert dans ce savoir. La base du pouvoir est donc équivalente au degré d'influence que l'on a sur le savoir ou la discipline que l'on représente.

Mais en tant qu'organisation, l'université est aussi une structure bureaucratique dans laquelle certains individus exercent une autorité formelle et l'existence même de cette structure pyramidale provoque l'apparition d'une autre base de pouvoir qui est le pouvoir hiérarchique. C'est un des éléments importants de la dynamique universitaire que de comprendre que ces deux bases de pouvoir sont de nature différente, qu'elles peuvent s'affronter, mais que leur opposition n'est pas systématique. Les deux bases de pouvoir peuvent coexister, mais pour coexister il est bien sûr nécessaire que les spécialistes de l'université reconnaissent une certaine légitimité à ceux qui exercent le pouvoir dit hiérarchique.

2.7. Le modèle de décision basé sur le concensus

À travers l'histoire, il est clair que la majorité des décisions à l'université se sont faites à partir de l'élaboration d'un consensus entre les différents professeurs et les différents chercheurs. Avec la croissance des universités, la multiplication des disciplines, la diversification des spécialisations et l'évolution sociale, on a vu apparaître l'expression de plusieurs consensus différents. Dès lors, une situation dans laquelle un seul consensus émergeait, il y a relativement peu longtemps, s'est transformée en une situation dans laquelle plusieurs consensus émergent. La principale difficulté consiste dans l'harmonisation de ces différents consensus et dans le passage d'un consensus partiel à un consensus général.

2.8. L'évaluation diffuse

L'université comme institution, tout comme d'ailleurs d'autres institutions du même genre, est une institution dont le résultat de l'activité est difficilement mesurable. Lorsque l'on veut évaluer la contribution d'une université à la société ou le rendement des universités, on fait face à des problèmes de mesures et d'identification d'indices de mesure extrêmement complexes, qui n'ont pas encore été résolus. Ces problèmes de mesure sont d'autant plus complexes

que l'on doit tenir compte du haut degré de différenciation et de la spécialisation très poussée que l'on retrouve à l'université.

Doit-on, par exemple, utiliser, comme mesure de rendement des universités, le nombre d'étudiants, le nombre de travaux publiés, la qualité de la vie intellectuelle ou le développement de la recherche? Si l'on retient des critères purement qualitatifs, il y a alors un problème de description ou d'identification de ces situations qualitatives. Si l'on retient un modèle purement quantitatif, on fait alors face à la difficulté de mesurer certaines données non mesurables. Comment peut-on évaluer, par exemple, la fonction critique jouée par une université dans la société? Est-il plus important d'avoir un rapport étudiants-professeurs qui permette une certaine qualité de vie intellectuelle?

L'évaluation au niveau institutionnel pose, par ailleurs, la question de la référence temporelle que l'on utilise, c'est-à-dire : doit-on juger l'université à partir d'une année, de cinq années, de dix années, ou doit-on porter un jugement sur la contribution d'une université dans une collectivité à partir de cinquante ans, de cent ans d'histoire de cette même institution? Et si l'on évalue à partir d'une perspective à plus long terme, comment peut-on avoir des jugements qui soient fidèles d'un moment de l'histoire à l'autre?

Cette difficulté à évaluer le rendement se retrouve également au niveau des personnes. Pour évaluer les professeurs, ces dern ers ont développé des mécanismes d'évaluation qui diffèrent, mais dont les paramètres sont sensiblement les mêmes que pour les activités d'enseignement et de recherche. Ce qui importe de noter, c'est que le critère d'évaluation au niveau des professeurs n'a pas son pareil au niveau de l'administration. De plus, l'évaluation des professeurs se fait à des moments très précis de leur carrière, moments qui se situent en général surtout au début de leur carrière. Cette forme d'évaluation a beaucoup d'avantages, mais elle est hautement problématique, lorsque, par hasard, un individu diminue de façon drastique sa contribution et son activité intellectuelle dans l'université.

2.9. Conclusion

Voilà, très succinctement résumées, les principales caractéristiques de l'organisation universitaire qui la rendent, parmi toutes les organisations, vraiment particulière. Pour arriver à une amélioration de la situation, il faudra donc structurer un modèle qui tienne enfin compte de tous ces paramètres.

Notes de l'annexe I

1. Guy ROCHER, *Introduction à la sociologie générale*, t. II, *L'Organisation sociale*, Montréal, HMH, p. 222-223.

2. J. March, célèbre par ses recherches et ses écrits sur les organisations, s'est appliqué, depuis qu'il est devenu doyen de la faculté des sciences de l'éducation de l'université Stanford, en Californie, à l'étude de l'organisation du type de celle que constituent les universités.

3. Cette thèse est développée par Randal COLLINS, *Conflict Sociology*, Academic Press, 1975, chap. 6. Collins voit dans la structure d'autorité du modèle collégial le modèle de la pyramide hiérarchique inversée (p. 298).

4. Michael D. COHEN, James G. MARCH, et P. OLSEN, *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 1, p. 1-8.

5. Jeffrey PFEFFER, et Gerald R. SALANCIK, *The External Control of Organizations : A Resource Dependance Perspective*, New York, Harper and Row, 1978.

6. Burton R. CLARK, *The Organizational Saga in Higher Education*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 2, juin 1972. Clark définit la saga organisationnelle comme une organisation qui révèle des liens particulièrement forts entre les membres du groupe formel, dont les sentiments communs renvoient à une forte tradition, à une fierté peu commune de ses origines et de ses accomplissements qui tiennent de l'épopée.

7. Voir à ce sujet : F. HILLS, et Th. MAHONEY, *University Budgets and Organizational Decision Making*, in *Administrative Science Quarterly*, septembre 1978.

8. James MARCH, *Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice, Conference on the New industrial Organization*, Carnegie-Mellon University, octobre 1977.

ANNEXE II

Vers une définition de la notion de service à la collectivité

Aux fonctions traditionnelles de l'université (l'enseignement et la recherche), s'est ajoutée dans le vocabulaire et la pratique des institutions universitaires québécoises, au cours de la présente décennie, une troisième fonction encore mal définie, dite de « service à la collectivité ».

Cette fonction a déjà fait l'objet de réflexions et de recommandations dans le rapport du Comité de coordination et dans celui du Comité d'étude sur l'université et la société québécoise [1]. Cependant, sous certains aspects, tels la gestion interne, son financement, son évaluation, sa planification et sa coordination, l'examen de cette fonction s'intègre dans le mandat du Comité d'étude sur l'organisation du système universitaire.

La présente annexe se veut un complément à la réflexion du Comité, qui l'a amené à inclure des recommandations sur les services à la collectivité dans le corps de son étude sur la gestion interne des universités. Elle comporte une section historique, puis une tentative de définition de la fonction de service à la collectivité.

1. Historique des services à la collectivité [2]

Les références systématiques au concept de service à la collectivité dans la littérature officielle du Québec ne remontent pas très loin, comme on le verra. Toutefois, le souci de nos institutions de servir leur milieu est fort ancien et doit être relié à l'évolution même de ces institutions.

1.1. Avant le XX^e siècle

Entre 1850 et 1875, de nombreux organismes préoccupés de l'éducation de leurs membres, tels les YMCA, les Mechanic's Institutes et les Instituts canadiens, voyaient le jour au Canada. Au Québec, l'université McGill commençait à offrir des conférences publiques et des séries de cours libres, alors que l'université Laval, considérant le besoin de promouvoir le climat intellectuel chez l'« élite de la population », décidait d'offrir des cours du soir [3].

Dans les années 1880-1890, l'université Laval offrit au public de Québec des conférences scientifiques et littéraires dans le but d'attirer, disait-on, « ceux qui peuvent goûter les plus pures jouissances de l'esprit [4] ». Elle publia également le *Canada français* afin de rejoindre les diplômés et les personnes instruites.

À cette même époque, les regroupements d'agriculteurs étant florissants au Québec (70 sociétés d'agriculture et 494 cercles agricoles), le ministre de l'Agriculture demanda aux universités d'organiser des conférences destinées aux agriculteurs. D'autre part, un comité d'extension universitaire, regroupant des représentants des universités McGill, Laval et Bishop's, fut également mis sur pied. Les cours offerts connurent un succès mitigé, sauf le cours d'électricité qui attira environ deux cents étudiants.

À l'université Laval de Montréal, le nouvel immeuble de la rue Saint-Denis permit d'offrir largement l'hospitalité à différentes associations pour y tenir congrès et réunions. Lors de l'ouverture officielle des cours en 1896, le vice-recteur Racicot déclara : « Cet édifice, outre sa destination principale [. . .] doit servir à la diffusion des sciences et des lettres dans la société entière [5]. » Il était fier d'affirmer que « l'université [. . .] est aussi très utile au public intelligent qui désire s'instruire », et il ajoutait, à propos du succès des conférences publiques : « Ce succès fait d'autant plus d'honneur aux conférenciers que leur unique rétribution était de rendre service au public [6]. »

1.2. Le début du XX^e siècle.

Au début du siècle, sept universités et collèges canadiens offraient des cours du soir. L'université McGill fondait la bibliothèque itinérante McLennon alors que la bibliothèque de l'université Laval de Montréal était ouverte à « toutes les classes intelligentes de la ville : professionnels, professeurs, hommes d'affaires, femmes du monde et étudiants [7] ».

En 1909, l'Institut agricole d'Oka, qui existait déjà depuis vingt ans, était affilié à l'université Laval de Montréal. Il consolidait ainsi sa vocation de former des jeunes, de se livrer à la recherche et d'aider à changer le milieu. En collaboration avec le ministre de l'Agriculture, il participait à la campagne annuelle d'enseignement populaire par la tenue de conférences et de stages pour adultes, ainsi que par la publication de bulletins agricoles et le maintien d'un service d'information.

Vers la même époque, l'université Laval de Montréal ouvrait également ses portes aux réunions et séances publiques de la Société d'économie sociale et politique, qui allait devenir plus tard l'École sociale populaire.

Aux États-Unis, le président de l'université du Wisconsin, Charles Van Hise, déclarait que « les buts de l'université sont : 1) l'avancement des connaissances par la recherche; 2) la transmission des connaissances par l'enseignement; 3) la dissémination de la connaissance par les services d'éducation des adultes [8] ». Cette définition n'a guère varié depuis. . .

Au Québec, le public était nombreux aux conférences publiques et aux cours du soir qu'on désirait adapter de plus en plus à la clientèle pour favoriser une participation plus grande. Ainsi, à la faculté des arts de l'université Laval de Montréal, on remettait des textes imprimés aux auditeurs des cours didactiques et on organisait des rencontres à la

bibliothèque à l'occasion des cours de littérature afin de permettre aux étudiants de discuter des auteurs contemporains. On commençait également à répondre à des demandes venant d'organismes comme l'Association des agents d'assurance, l'Association des femmes d'affaires et la C.E.C.M.

Avec la montée du mouvement nationaliste, la faculté des arts de l'université Laval de Montréal décida de pratiquer la nationalisation de son enseignement, choisissant de traiter presque exclusivement de sujets touchant de près notre société. Les deux premières conférences de l'abbé Lionel Groulx se donnaient devant des auditoires de 800 à 1 000 personnes. À Québec, Thomas Chapais reprit sa série de cours publics sur l'histoire du Canada qui allait se poursuivre jusqu'en 1930.

Les universités s'ouvraient de plus en plus. À l'école des Hautes Études commerciales, on assista à la création de la Société des conférences; le musée commercial et la bibliothèque furent ouverts au grand public. Apparut également la publication de nombreux articles dans différents périodiques dont l'*Union médicale du Canada*, le *Journal d'agriculture du Québec*, *Le Petit Canadien* et *Le Semeur*.

Sur l'initiative de H.M. Tory, des cours s'intégrant à la scolarité régulière furent donnés à des centaines de soldats stationnés en France et en Angleterre, grâce à la collaboration des chapelains, du YMCA, des professeurs conscrits dans l'armée et de différentes universités canadiennes. C'était le Khaki College.

1.3 1920-1930

Au début des années 20, l'université McGill formait un comité de coordination de ses cours pour adultes. La jeune université de Montréal manquait déjà d'espace et, considérant sa clientèle adulte, elle cherchait à obtenir un terrain au centre-ville. Lors de la première collation de grades, le recteur, Mgr Gauthier, déclarait que l'école des Sciences sociales, économiques et politiques serait le prolongement des Semaines sociales. On désirait donner un point d'appui au mouvement d'organisation ouvrière[9]. Sous la direction d'Édouard Montpetit, cette école allait se consacrer à l'éducation des adultes. Les cours y étaient ouverts à tous ceux qui aimaient le travail et désiraient assumer leur propre formation[10] : les professeurs étaient tous profondément impliqués dans la vie sociale du milieu.

À la même époque, le Frontier College créé en 1900, désirait être reconnu comme institution d'intérêt public, ou université populaire, et voulait décerner des grades dans toutes les facultés, ce à quoi s'opposait la Conférence des universités canadiennes, craignant d'abaisser les standards de l'enseignement supérieur. En 1922, le Frontier College, grâce à l'appui des sénateurs canadiens-français, parvint à obtenir une charte fédérale lui accordant le droit de conférer des grades ès arts. Des cours furent donnés dans des camps de bûcherons ou de mineurs par des professeurs faisant le même travail (par exemple, à l'Aluminium Company's Camp, près de Chicoutimi)[11].

Ailleurs, la collaboration s'intensifiait avec différents organismes : Service provincial d'hygiène, Ligue antituberculeuse, etc. On organisait des cours spéciaux sur la tuberculose et la mortalité infantile. L'école d'Hygiène sociale de Montréal était créée à l'intention des gardes-malades diplômées. Pour bien marquer le rôle qu'on entendait leur voir jouer, on inscrivit au programme des cours d'économie politique et d'organisation sociale.

L'école des Hautes Études commerciales organisait des cours par correspondance couvrant presque l'ensemble du programme régulier. On désirait ainsi favoriser ceux qui ne pouvaient s'inscrire ni aux cours de jour ni aux cours du soir. L'école collaborait également avec le ministère de l'Industrie et du Commerce, l'Association des femmes d'affaires, etc., pour offrir des cours spéciaux.

L'université de Montréal poursuivait son implication en déléguant un représentant auprès de la Ligue du progrès civique et en offrant des cours d'instruction civique et d'urbanisme.

La fin des années 20 allait marquer un pas important avec l'« entrée en ondes » des institutions universitaires. Ainsi, grâce à la collaboration du gouvernement provincial et de la Marconi Radio Broadcasting, une série de cent

cinquante conférences d'une demi-heure fut présentée à l'intention des agriculteurs par les universités de Montréal et McGill. Ces institutions acceptèrent également de donner des conférences itinérantes dans les écoles centrales. Le Canadian Council of Education présenta des émissions au public anglophone. Les sujets les plus variés y furent traités : arts, sciences, musique, littérature; une conférence de l'abbé Lionel Groulx parla de la conservation des vieux souvenirs, alors que les Américains achetaient déjà les vieux meubles canadiens pour une bouchée de pain. . .

1.4. 1930-1950

Pendant la crise économique des années 30, le chômage motiva plusieurs adultes à retourner aux études et la collaboration avec le milieu s'intensifia. On offrit un cours d'histoire générale dans une école de la C.E.C.M. afin de permettre à un plus grand nombre de professeurs de le suivre; l'école de Tourisme ouvrit ses cours aux instituteurs désirant rendre leurs cours d'histoire et de géographie plus intéressants; l'école des Hautes Études commerciales organisa un cours à l'intention des commis épiciers. Les universités de Montréal et Laval organisèrent au collège de la Pocatière des cours d'été spéciaux qui remportèrent un vif succès.

L'école des Sciences sociales déclara qu'un de ses objectifs était de « conduire les esprits vers l'étude des problèmes actuels[12] ». À l'école des Hautes Études commerciales, on organisa, avec la collaboration de l'école des Sciences sociales, des conférences sur les problèmes actuels. Les professeurs d'université publiaient des articles de plus en plus nombreux dans les périodiques et les journaux. Cependant, les cours à la radio furent interrompus momentanément, faute de fonds.

La crise des années 30 et la Deuxième Guerre mondiale devaient provoquer une initiative audacieuse en éducation des adultes. Une section d'éducation populaire, rattachée au Service d'aide à la jeunesse, allait s'accroître jusqu'à devenir le Service de culture populaire du ministère de la Jeunesse. Ce service fut à l'origine d'expériences dans le domaine de la culture populaire, notamment un camp d'été, dit camp LAQUENAC, grâce à la coopération des universités Laval et McGill[13].

Au début des années 40, les universités canadiennes participèrent à l'effort de guerre en préparant des techniciens et des spécialistes pour différents services de l'Armée et en offrant des cours de perfectionnement sur la médecine de guerre.

Cette période fut toutefois caractérisée par des problèmes financiers et par une certaine fermeture aux demandes du milieu. L'université de Montréal, nouvellement installée sur la rue Maplewood, rompit sa tradition d'hospitalité aux différents groupes socio-économiques et refusa l'usage de ses locaux à l'Union régionale des Caisses populaires de Montréal et à la Société de pédagogie de Montréal. Une partie de la population devint réticente devant ces politiques d'« accueil ». On protesta, entre autres, contre la fermeture des pentes de ski à la population qui exprima sa déception devant l'inaccessibilité de cette institution qui s'identifiait avec la « Montagne[14] ».

Cette période donna tout de même lieu à des interventions intéressantes dans le domaine de l'éducation des adultes. On assista à la création du Thomas More Institute for Adult Education, qui entendait promouvoir une formation *liberal arts* renouvelée. L'université de Montréal accepta de décerner le *bachelor of arts* aux étudiants de cet institut. L'extension de l'université McGill commença à offrir des cours en vue de l'obtention de grades universitaires. Le Congrès canadien du travail organisa des sessions d'étude en collaboration avec les universités. Des cours de perfectionnement furent également offerts aux vétérans.

Au seuil des années 50, l'université Laval créa un service extérieur d'éducation sociale. Au même moment, la faculté des sciences sociales de l'université de Montréal établissait une démarcation très nette entre les étudiants réguliers et les adultes, conservant l'enseignement du soir pour ces derniers, alors que seul l'enseignement régulier de jour donnait droit aux grades universitaires. C'était la fin de l'université populaire des Sciences sociales.

1.5. La décennie des années 70

Nous n'avons pu retracer d'études ou de documents officiels permettant de suivre systématiquement la progression de l'implication des institutions universitaires dans leur milieu depuis les années 50.

Toutefois, nous pouvons constater une progression importante de la notion de service à la collectivité, en même temps que se structuraient les services d'éducation permanente et d'éducation des adultes. Cette progression a amené les institutions et les organismes officiels à reconnaître de plus en plus le service à la collectivité comme étant une fonction de l'université. C'est cette progression vers une reconnaissance officielle que nous voulons maintenant illustrer, à travers les documents officiels de la présente décennie.

1.5.1. Les objectifs généraux de l'enseignement supérieur

C'est en 1973, lors de la publication des cahiers II et III des *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements*[15] par le Conseil des universités, qu'est apparue la notion de « service à la collectivité » dans la littérature officielle au Québec. Le Conseil recommandait alors que soit retenue comme objectif général : « La réponse à des sollicitations émanant du corps social, dans les limites des objectifs précédents (enseignement et recherche) et sans que soit compromise leur réalisation[16]. »

Cette recommandation invitait les universités à « socialiser » leurs fonctions d'enseignement et de recherche, plus qu'elle ne supposait la définition d'une troisième fonction.

1.5.2. Les stratégies triennales

Cette distinction allait apparaître plus tard (avril 1977) dans le document sur les stratégies triennales 1978-1981 du ministère de l'Éducation[17], qui définissait ainsi les principaux services universitaires rendus à la collectivité : la formation de cadres; l'avancement des connaissances; la production de techniques nouvelles; le développement des aptitudes individuelles des citoyens.

En plus de ces fonctions d'enseignement et de recherche, ce document distinguait le « service à la collectivité » qui signifiait alors : soit mettre les ressources universitaires au service du milieu; soit donner une réponse que seules les universités peuvent fournir, à des demandes particulières provenant de groupes structurés et qui, normalement, n'ont pas accès aux services réguliers de l'université.

1.5.3 La réaction du Conseil des universités

Le Conseil des universités, dans son avis au ministre sur cette partie du document des stratégies triennales, proposa alors que les premières mesures soient prises et qu'elles aillent dans le sens indiqué ici :

> « Pour l'essentiel, il s'agit, à l'intérieur d'un volet expérimental de service à la collectivité, de soutenir un certain nombre d'activités non créditées de recherche, de formation ou du support, conçues et réalisées *conjointement* par l'université et des groupes structurés des divers milieux. »
>
> « À plusieurs égards, la nouvelle mission considérée se confond avec les objectifs fondamentaux d'enseignement et de recherche poursuivis par l'université. Si le Conseil recommande que les activités de services à la collectivité revêtent un caractère distinct, c'est afin d'en mieux faciliter l'élargissement de rayonnement, d'en suivre l'évolution de près et d'en évaluer les modalités d'insertion dans le milieu universitaire. »

Ces mesures engageaient le ministère de l'Éducation à prévoir un financement supplémentaire dans l'élaboration de ses stratégies triennales.

1.5.4. La position du Conseil supérieur de l'éducation

Il y a un an, avait lieu la douzième assemblée plénière du Conseil supérieur de l'éducation sous le thème : *Deux aspects de la fonction sociale de l'université*; l'un de ces aspects était : *L'université et les milieux populaires*.

Les recommandations émises alors allaient nettement dans le sens d'une *reconnaissance*

officielle de la fonction de service à la collectivité, tant au niveau du ministère de l'Éducation qu'au niveau des institutions et des individus qui les composent[18].

Ces recommandations rejoignaient les préoccupations de Michel Pichette dans *L'Université pour qui?* relativement aux classes populaires qui « souffrent de diverses formes d'inégalités devant l'organisation économique, [et qui] sont souvent non ou sous-représentées politiquement et en situation d'inaccessibilité à l'égard des productions scientifiques et techniques[19] ». Le Conseil supérieur de l'éducation invitait donc la communauté universitaire à se rapprocher de ces milieux et il demandait au ministère de l'Éducation d'appuyer financièrement les diverses initiatives découlant d'une telle attitude ou politique de rapprochement.

2. Définition de la fonction de service à la collectivité

Il se dégage de la section précédente qu'un large éventail de définitions peut s'offrir à qui veut mieux saisir la fonction de service à la collectivité. Les unes englobent la mission sociale de l'université dans son ensemble, alors que d'autres circonscrivent des opérations très particulières, des programmes spéciaux, ou identifient des groupes cibles.

Dans le tableau III (p. 39), nous présentons une synthèse des différentes définitions rencontrées. Nous en reprendrons les grands points avant de présenter une définition plus limitative, plus facilement applicable du point de vue de la gestion interne.

2.1. Les diverses conceptions du service à la collectivité

2.1.1. L'enseignement et la recherche

Certains prétendent que l'université, par ses fonctions d'enseignement et de recherche, constitue en soi un service à la collectivité. Cette première définition inclut les objectifs généraux que poursuivent toutes les universités : l'accumulation, la conservation, la transmission et l'accroissement des connaissances.

Dans cette perspective, l'ouverture et la démocratisation de l'université, à la suite notamment des réformes proposées par le rapport Parent et de la création de l'Université du Québec, constituent d'importantes activités de service à la collectivité. Ce souci s'est traduit par la création de facultés, de directions ou de services de l'éducation permanente dans certaines universités et a permis, particulièrement dans le cas des petites constituantes de l'Université du Québec et de la Télé-Université, une décentralisation « sur le territoire » des services d'enseignement offerts par l'université.

2.1.2. Les services liés à la présence de l'université

En plus de l'enseignement et de la recherche, l'université, par sa présence dans une région donnée, peut ou pourrait rendre d'autres services, tels :

- La mise à la disposition du public de locaux et d'équipements;
- La possibilité de visites éducatives des laboratoires, musées et collections;
- L'accès à des services internes tels que bibliothèques, librairies, services sportifs et socioculturels, services postaux, services bancaires, etc.;
- L'accès à diverses conférences et colloques;
- La production de biens et services (par exemple, la production de vaccins par l'Institut Armand Frappier);
- La mise en place de politiques d'achats favorisant le développement régional.

Le Comité ne peut qu'encourager les universités à poursuivre de telles pratiques et à développer le partage de leurs ressources physiques, dans la mesure cependant où elles tendent à favoriser toutes les couches sociales des populations concernées.

D'autre part, les universités doivent être conscientes qu'elles exercent des fonctions supplétives (tels les services de sport, de cinéma, de spectacles, de librairies, etc.) qui peuvent constituer une concurrence déloyale à l'égard des organismes qui œuvrent dans le milieu depuis fort longtemps.

2.1.3. La fonction dite de « service à la collectivité »

La troisième catégorie de notre tableau correspond plus directement à ce que les organismes, institutions et individus impliqués peuvent appeler la troisième mission universitaire. Toutefois, elle comporte plusieurs points que nous ne pouvons considérer comme tels.

Une définition moins englobante du « service à la collectivité » est présentée ainsi par un comité de travail du Conseil des universités: « Toute activité universitaire *non créditée* de recherche, de formation ou de support, conçue et réalisée conjointement par des organismes de l'université et des groupes structurés de divers milieux, pouvant contribuer à la solution des problèmes socio-économiques inhérents à leur objet spécifique[20]. »

Dans cette perspective, selon le même rapport, l'intervention de l'université devrait se situer à l'intérieur des paramètres suivants :

« Recherche fondamentale et appliquée requérant des chercheurs de niveau universitaire;

« Formation avancée dont les contenus, ou à tout le moins le niveau, s'apparentent à ceux offerts à l'université, ou que seuls des professeurs d'université sont en mesure d'offrir adéquatement, compte tenu de la nécessité d'une recherche préalable;

« Participation à l'élaboration et à l'expérimentation de nouveaux programmes de formation;

« Évaluation de projets de recherche ou formation[21]. »

Certaines institutions universitaires se sont inspirées de cette définition et ont tenté de la traduire en catégories utiles pour fins d'administration et de planification. Cette approche, nécessitée par des impératifs de financement, se révèle une approche comptable de la fonction de « service à la collectivité ».

En effet, c'est alors par une catégorie résiduaire qu'elle est définie : *toutes les activités qu'on ne parvient pas à placer dans la fonction d'enseignement et dans la fonction de recherche*, ou encore : *toute activité non créditée* qu'on subdivise en trois classes : 1) les enseignements non crédités, 2) la production de biens, et 3) les services d'appoint (conférences, colloques, etc.).

Aussi, n'est-il pas étonnant que certaines institutions à vocation spéciale consacrent une proportion majeure de leurs ressources aux services à la collectivité. C'est le cas de l'ENAP et de l'Institut Armand Frappier. Par contre, d'autres universités, qui se refusent à considérer le service à la collectivité comme distinct de l'enseignement et de la recherche, comptent peu de contributions à leur actif, du moins en apparence.

2.2. La définition du Comité

En voulant donner sa propre définition du service à la collectivité, le Comité prend position pour qu'on le reconnaisse officiellement comme fonction de l'université.

Les institutions ont reconnu le bien-fondé d'une telle fonction, mais celle-ci, selon le Comité, demeure encore trop peu développée au niveau de la gestion des universités et davantage encore dans l'esprit de ceux qui sont à la base de l'action universitaire.

Aussi, semble-t-il essentiel d'introduire dans l'université des modes de connaissance et de production du savoir qui y ont été trop souvent exclus, soit ceux qui sont liés à l'action, à l'intervention et à la pratique sociales, elles-mêmes génératrices de nouveaux savoirs.

De plus en plus, les modes de connaissance se compénètrent et s'interfécondent. De plus en plus, le monde de l'action recourt à l'expertise technique, au savoir organisé et au pouvoir de la pensée abstraite; mais celui-là a aussi besoin du mode de pensée pragmatique, de l'expérience intériorisée et créatrice d'idées et de techniques.

Si le Comité souhaite voir reconnus officiellement les services à la collectivité, il entend toutefois voir leur application limitée au seul point III, a) 1. du tableau synthèse. De plus, le Comité est d'avis que ces services doivent avant tout passer par des activités de type « recherche » qui sont plus immédiatement applicables à la collectivité que les

activités de type « enseignement » qui, elles, favorisent davantage une promotion individuelle. En effet, la recherche sur des problèmes économiques, des problèmes sociaux et des problèmes de qualité de la vie, tels que l'habitation, les transports, le travail, la santé, le bien-être, l'alimentation et l'éducation, apparaît être mieux orientée vers cette nouvelle mission sociale des universités que le Comité souhaite.

Dans ces limites, le Comité définit le service à la collectivité comme étant une **contribution, sollicitée ou non, réalisée en vertu de l'expertise ou du caractère unique des ressources de l'université.**

Notes de l'Annexe II

1. C.E.U., Comité de coordination, *Rapport*, mai 1979, chap. II, « La fonction sociale de l'université », p. 19-23; C.E.U., Comité d'étude sur l'université et la société québécoise, *L'Université et la Société, une interdépendance à redéfinir*, rapport, mai 1979, recommandations 15 et 16, p. 57, 59, 82.
2. Cette section emprunte largement à un travail de Claude R. TOUCHETTE, *Évolution des objectifs et des programmes en éducation des adultes à l'université de Montréal, 1876-1950*, thèse de Ph.D., Université de Toronto, 1973. Le Comité désire remercier M. Touchette de lui avoir permis cette utilisation, et Mme Marguerite Veilleux de l'avoir rendue possible.
3. *Ibid.*, p. 22.
4. *Ibid.*, p. 47.
5. *Ibid.*, p. 76.
6. *Ibid.*, p. 77.
7. *Ibid.*, p. 104.
8. Cité par C.L. TOUCHETTE, *ibid.*, p. 119.
9. *Ibid.*, p. 207.
10. *Ibid.*, p. 202.
11. *Ibid.*, p. 211, 219.
12. *Ibid.*, p. 292.
13. L.-P. AUDET, *Histoire de l'enseignement au Québec*, tome 2, p. 308.
14. C.R. TOUCHETTE, *op. cit.*, p. 555.
15. Conseil des universités, *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements*, cahier II : *Objectifs généraux de l'enseignement supérieur*; cahier III : *Les Orientations de l'enseignement supérieur dans les années 70*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1973.
16. Cahier II, p. 7.
17. Ministère de l'Éducation, *Stratégies triennales d'allocation de ressources pour le réseau universitaire 1978-1981*, Québec, 1977.

18. Conseil supérieur de l'éducation, *Deux aspects de la fonction sociale de l'université*, rapport de la Commission de l'enseignement supérieur, Québec, 1978.

19. Michel PICHETTE, *L'Université pour qui?*, Université du Québec à Montréal, octobre 1977.

20. Conseil des universités du Québec, rapport du Comité d'étude sur les objectifs de l'enseignement supérieur, in *L'Université québécoise du proche avenir*, textes choisis et présentés par René Hurtubise, Montréal, Hurtubise HMH, 1973, p. 39.

21. *Ibid.*, p. 34.

ANNEXE III :

L'évaluation des professeurs

L'évaluation des professeurs est souvent source de tensions dans le milieu universitaire. En effet, les tenants d'une telle démarche soutiennent leur point de vue en soulignant l'importance d'une véritable évaluation pour un plus grand progrès, alors que les opposants font état du caractère unique de la fonction d'enseignement et de recherche du professeur d'université qui ne retrouve que peu de points de comparaison.

Dans ce contexte, le Comité a cru profitable de présenter la synthèse de trois plans d'évaluation départementale actuellement utilisés à l'Université du Québec à Montréal. Le Comité présente ici un exemple de ce qui peut être fait en ce domaine. Il ne veut en rien l'ériger en modèle à suivre. Des situations différentes vécues dans chacune des universités demandent sûrement des adaptations au fonctionnement d'une telle démarche.

LES CRITÈRES ET PROCÉDURES D'ÉVALUATION DES PROFESSEURS 1979

Selon l'article 12 de la convention collective des professeurs de l'Université du Québec à Montréal, l'évaluation a pour objectif l'amélioration de l'enseignement et de la recherche au niveau universitaire. Non seulement elle sert d'instrument d'autocritique pour chacun, mais elle permet également de tenir compte des opinions émises par les étudiants et par les autres professeurs en regard du travail effectué par chacun.

L'évaluation est un jugement porté sur le travail effectué. Elle relève de l'assemblée départementale, tout comme relève de l'assemblée la détermination des tâches de chacun des professeurs qui la constituent.

La détermination des tâches ou charges de travail de chaque professeur

À chaque session, l'assemblée départementale de N. . . a des tâches d'enseignement et d'administration pédagogique à répartir entre ses membres, et chacun de ses membres à des projets de recherche et de service à présenter. La détermination des tâches de chacun est un processus au bout duquel chaque professeur accepte d'assumer certaines des tâches que l'assemblée devait répartir entre ses membres, et dont l'assemblée reconnaît la valeur et l'opportunité de certains des projets de recherche et de service de chaque professeur.

Pour éviter toute équivoque quant aux bases de l'évaluation, il est en effet nécessaire qu'avant le début de la période sur laquelle porte l'évaluation, et l'assemblée départementale et chacun de ses membres sachent quelles charges de travail sont assignées à chacun pour la période en question. En répartissant les tâches et en approuvant le plan de travail de chacun de ses membres, l'assemblée départementale passe une sorte de contrat avec chacun et fixe par là les bases sur lesquelles il sera évalué. Eu égard à la recherche et, le cas échéant, au service à la collectivité en dehors de l'UQAM, le plan de travail ne fournit qu'une indication du champ de travail envisagé (projet de recherche ou activité dans tel domaine, dans tel groupe, etc.) et ne saurait constituer une nomenclature exhaustive ou exclusive des projets ou des tâches que le professeur se propose d'entreprendre. Dans le même sens, aucun professeur ne devrait se trouver pénalisé par ses déclarations d'intention. Il faut donc donner la possibilité à chacun de modifier ses projets en cours de route avec l'accord de l'assemblée départementale. Aussi le professeur sera-t-il évalué sur la base de la répartition des tâches faite par l'assemblée départementale et du plan de travail approuvé par celle-ci, compte tenu des modifications apportées à l'une ou à l'autre avec l'approbation en bonne et due forme de l'assemblée départementale.

À chaque session ou année, chaque professeur s'engage donc à remplir les tâches d'enseignement et d'administration pédagogique qui lui sont assignées par l'assemblée, et à poursuivre la relation de ceux de ses projets de recherche et de service qui ont obtenu l'approbation de l'assemblée.

La détermination de la charge de travail de chaque professeur s'effectue sur la base d'éléments concrets. En matière d'enseignement, il s'agit d'effectuer tel ou tel cours ou séminaire, de diriger tel ou tel laboratoire ou atelier, d'assumer la direction de tel ou tel mémoire ou travail de recherche, de superviser telle ou telle activité; les tâches précises d'enseignement comportent les préparations, corrections et évaluations qui s'y rattachent. En matière de recherche, il s'agit de poursuivre la réalisation de tel ou tel projet déterminé, de produire tel ou tel document. Quant aux autres activités, elles doivent être précisées de la même façon : il s'agit de diriger tel ou tel programme ou service, de gérer tel ou tel dossier, de siéger sur tel ou tel organisme, etc.

Une distribution équitable des tâches entre les professeurs de l'assemblée et une pondération correcte de l'importance relative de chacune des composantes de la charge de travail de chacun ne peuvent être effectuées que sur la base d'éléments concrets.

Les critères de l'évaluation

Les éléments concrets qui constituent la charge de travail d'un professeur pour une session forment la base première de l'éva-

luation. Le professeur a-t-il ou non consacré le temps prévu aux tâches ou projets convenus? Ce respect du « plan de travail » du professeur constitue le premier critère de jugement.

Les autres critères réfèrent aux normes et aux objectifs de qualité auxquels souscrit l'assemblée départementale. Ces critères sont utilisés pour « évaluer » le travail accompli pendant la période couverte par l'évaluation (période pouvant varier, selon le statut de chacun, de six mois, au minimum, à trois ans, au maximum).

Quant à l'enseignement, les cinq critères suivants seront considérés par l'assemblée départementale:

— La performance pédagogique du professeur (telle que révélée par l'évaluation qu'en auront faite les étudiants) dans les cours ou séminaires qu'il aura assumés pendant la période couverte par l'évaluation;

— Le respect du programme auquel se rattachent les cours ou séminaires assumés par le professeur pendant la période couverte par l'évaluation (tel que révélé par le syllabus de chacun de ses cours ou séminaires et par l'évaluation qu'en auront fait les étudiants);

— Le respect des règlements pédagogiques par le professeur dans les cours ou séminaires qu'il aura assumés pendant la période couverte par l'évaluation (tel que révélé par le syllabus de chacun de ses cours ou séminaires, par la liste des modalités d'évaluation des étudiants qui y auront été appliquées, par le relevé des notes qui y auront été attribuées, et par l'évaluation qu'en auront faite les étudiants);

— L'utilisation par le professeur de documents ou supports matériels adaptés aux contenus et niveaux des cours ou séminaires qu'il aura assumés pendant la période couverte par l'évaluation (telle que révélée par les documentations audio-visuelles ou écrites qu'il aura utilisées en classe s'il y a lieu, et par les bibliographies qu'il aura utilisées, dans chacun de ses cours ou séminaires);

— La performance du professeur du point de vue de la direction de mémoires, de lectures dirigées, de thèses, de travaux, de stages, d'ateliers, de laboratoires, etc., pendant la période couverte par l'évaluation (telle que révélée par les dossiers traités par les directeurs de programmes et telle que révélée par le rapport fourni par le professeur à ce propos).

Quant à la recherche, les deux critères suivants seront considérés :

— La production de « travaux » (utilisables par d'autres personnes) effectués par le professeur pendant la période couverte par l'évaluation dans le cadre de ses projets (telle que révélée par la parution de textes ou la diffusion d'autres types de documents, dont la liste aura été fournie par le professeur concerné);

— Les progrès accomplis par le professeur, pendant la période couverte par l'évaluation, dans la poursuite des objectifs de recherche et leur importance (ainsi que le révèlent les évaluations de ses travaux faites par des tiers, par exemple sous forme de recensions de ses livres ou de jugements sur ses projets ou réalisations, ou encore ses participations à des colloques, panels, groupes, etc., ou même ses budgets de recherche, selon qu'en aura fait état le dossier soumis par le professeur concerné).

Quant aux autres tâches assumées par le professeur, pendant la période couverte par l'évaluation, le critère retenu sera celui de la performance de gestion ou l'importance des contributions affichée par le professeur (selon l'avis des instances commettantes ou des bénéficiaires, selon les cas, et selon que le révélera le dossier produit à ce propos par le professeur concerné).

La procédure et le calendrier de l'évaluation

En vue de son évaluation périodique, le professeur prépare, avant le premier juillet, un dossier qui comporte les éléments suivants :

1. Le texte de l'entente relative à sa charge de travail pour chacune des sessions ou années couvertes par la période

d'évaluation (ces textes sont des résolutions ou annexes à des résolutions adoptées par son assemblée départementale);

2. Le texte du syllabus de chacun des cours ou séminaires qu'il a assumés pendant la période couverte par l'évaluation (ce qui comporte les plans, bibliographies, modalités d'évaluation des étudiants, etc.);

3. Le texte de l'évaluation faite par les étudiants de chacun des cours ou séminaires qu'il a assumés pendant la période couverte par l'évaluation;

4. Une liste des activités d'enseignement (autres que des cours ou séminaires comptabilisés dans sa charge de « cours ») qu'il a assumées pendant la période couverte par l'évaluation (ce qui comprend les directions de mémoires, de thèses, de lectures dirigées, de stages d'ateliers, etc.);

5. Une liste des productions de recherche qu'il a effectuées pendant la période couverte par l'évaluation (articles, chapitres de livres, livres, thèses, monographies, notes de recherches, communications ronéotypées, rapports, documents de travail, traductions, et ainsi de suite, chaque fois avec une identification complète, un exemplaire ou un fac-similé);

6. Une liste des subventions de recherche qu'il a sollicitées ou obtenues, seul ou avec d'autres, pendant la période couverte par l'évaluation (chaque subvention doit être décrite et les progrès qu'elle a permis doivent être énoncés). Le texte de recensions ou d'évaluations faites par des tiers à propos de ses travaux, productions ou projets (par exemple, la recension d'un de ses livres ou encore le jugement porté par un évaluateur extérieur sur une de ses demandes de subventions).

7. Une liste des autres activités ou tâches qu'il a assumées, à titre de salarié de l'université, pendant la période couverte par l'évaluation (ce qui comprend, par exemple, l'accomplissement de mandats de gestion ou de mandats représentatifs sur des instances départementales, universitaires, voire même extra-universitaires);

8. Les textes des appréciations formulées à propos d'activités identifiées dans la liste précédente par les instances commettantes (dans le cas de tâches de gestion ou de représentation) ou par les bénéficiaires (dans le cas d'activités de service);

9. Tout autre renseignement utile aux fins de son évaluation (par exemple, une lettre d'un directeur de thèse appréciant l'importance des progrès accomplis par un professeur qui poursuit encore ses études, ou encore un rapport d'étape au sujet d'un projet de recherche qui n'est pas terminé).

Pour sa part, l'assemblée départementale désigne avant le premier octobre, un comité d'évaluation composé de trois personnes, conformément aux dispositions de la convention collective des professeurs, comité qui prend connaissance du dossier préparé par chacun des professeurs soumis à l'évaluation. Les membres du comité procèdent à l'évaluation en quatre temps.

1. Les membres du comité s'assurent d'abord que le dossier soumis par chaque professeur permet effectivement de procéder à une évaluation; si le dossier ne le permet pas ils voient à le compléter (ce qui peut être effectué à partir des archives du secrétariat du département en ce qui concerne les demandes de subventions et les tâches d'administration pédagogique). Les dossiers sont étudiés à huis-clos et les membres du comité ne peuvent les emporter. Conservés sous-clé auprès de l'agent d'administration du département, les dossiers sont à leur disposition en séance seulement.

2. Les membres du comité portent ensuite un jugement provisoire sur chacun des éléments concrets ayant constitué la charge du professeur évalué pendant la période couverte par son évaluation, et en ne tenant compte que des pièces

contenues dans le dossier (*très satisfaisant*, pour un travail qui est supérieur aux exigences normales, *insatisfaisant* pour un travail qui ne satisfait même pas aux exigences normales, *adéquat* pour un travail qui remplit les exigences normales de la tâche).

3. Puis les membres du comité informent le professeur de ce jugement provisoire et en discutent avec lui, s'il le demande, ou encore s'il accepte, advenant que ce soit eux qui le lui demandent.

4. Immédiatement après avoir rencontré le professeur concerné, ou encore après avoir appris qu'il ne tient pas à les rencontrer, les membres du comité délibèrent afin d'en arriver à une évaluation définitive pour chacune des grandes composantes de la tâche du professeur évalué; ils calculent ensuite, en tenant compte de la pondération que mérite chaque composante dans la tâche d'ensemble du professeur évalué, une cote globale (située entre 1, pour insatisfaisant « partout », et 3, pour très satisfaisant « partout », et ils rédigent enfin un rapport énonçant le résultat de leur évaluation et une recommandation (progression normale, non-renouvellement de contrat, avis à caractère professionnel, renouvellement de contrat, octroi de la permanence, promotion ou changement de catégorie salariale, etc.)

Le professeur concerné reçoit ce rapport et signe une attestation signifiant qu'il en a pris connaissance; s'il le désire, il y ajoute ses commentaires écrits. Il peut en outre exiger, et le comité doit la lui fournir s'il l'exige, une copie de toutes les pièces contenues dans le dossier qui a finalement servi pour procéder à son évaluation.

Ces démarches doivent être couvertes sans délai car, au plus tard cinq jours ouvrables après la rédaction du rapport du comité, l'assemblée départementale doit étudier ce rapport (et les commentaires qui l'accompagnent éventuellement). L'assemblée peut entériner le rapport d'évaluation et la recommandation qui en fait partie ou en arriver elle-même à une autre évaluation et/ou recommandation. Un professeur qui s'estimerait injustement traité par le jugement du comité pourra se défendre devant l'assemblée, mais devra se retirer de la réunion au moment ou l'assemblée en arrivera à ses évaluation et recommandation définitives.

Conformément aux stipulations de la convention collective des professeurs, l'assemblée doit se prononcer avant le 25 octobre et transmettre le texte de sa recommandation au professeur concerné. Ce dernier dispose d'un délai de cinq jours pour recourir à un comité de révision (constitué conformément aux dispositions de la convention collective).

Le département ne transmet au vice-recteur que le rapport du comité d'évaluation et la recommandation de l'assemblée départementale, selon les dispositions de la convention collective.

ANNEXE IV

Les professeurs dans l'université

Dans le but de recueillir des données plus complètes sur la condition professorale à l'université, le Comité a confié à quelques chercheurs le soin de regrouper des professeurs afin de connaître leur opinion sur certains sujets.

Il ne s'agissait aucunement d'une enquête de type sociologique dans l'acceptation courante du terme, mais plutôt d'une approche qui, tout en respectant la diversité des sujets, ne prétendait être ni représentative ni exhaustive.

Entre le 11 et le 19 décembre 1978, une douzaine de rencontres ont été le cadre de discussions sur la « vie des professeurs à l'intérieur de l'université ». Lors de ces réunions, une cinquantaine de professeurs provenant des quatre universités de la métropole et de l'université de Sherbrooke ont exprimé leurs points de vue. À chacune de ces réunions, participaient de trois à huit personnes, selon une procédure adaptée à la recherche exploratoire. Huit entrevues individuelles ont complété la cueillette de l'information.

Les animateurs des réunions étaient équipés d'un protocole d'entretien qui servait à guider le déroulement des séances. Ils étaient également munis d'appareils d'enregistrement et les

échanges formulés lors des réunions ont été reproduits sur rubans magnétiques.

Le thème général était abordé sous plusieurs angles, soit :

a) Celui des rapports entres les professeurs et les divers bureaux ou services constituant ce qu'on appelle communément *l'administration* (de l'université), d'abord du point de vue de l'aide apportée dans le travail d'enseignement et de recherche des professeurs, puis du point de vue de la contribution de ces services aux conditions générales de travail dans l'université;

b) Celui des rapports entres les professeurs et les organes de prise de décisions dans l'université, tant du point de vue des décisions elles-mêmes que du point de vue de l'évaluation faite du travail accompli par les professeurs;

c) Celui du fardeau de travail assumé par les professeurs, autrement dit leurs tâches;

d) Celui de la carrière des professeurs, du point de vue des conditions et procédures d'embauche et de promotion notamment;

e) Celui des rapports entre les professeurs et les étudiants;

f) Celui de l'insertion du professeur dans la société en général, par exemple, ses rapports avec des associations professionnelles;

g) Celui de la syndicalisation des professeurs d'université.

Les quelque huit cents pages dactylographiées reproduisant les propos tenus par les participants aux réunions ont été l'objet d'une analyse de contenu dont voici les principales conclusions. Ces conclusions sont présentées ici en trois parties : la première décrit le climat des diverses réunions, la deuxième retrace les points de vue les plus remarquables que les intervenants ont pu exprimer à l'égard de chacun des sept principaux thèmes proposés à leur réflexion, et la troisième reproduit les propos d'un certain nombre d'intervenants sur chacun des sujets.

1. Les rencontres

À l'Université du Québec à Montréal, deux groupes ont été réunis, constitués respectivement de cinq et de sept professeurs. De tous les groupes rencontrés, ce sont ceux-ci qui ont exprimé les points de vue les plus pessimistes sur l'ensemble des sujets.

On ne doit toutefois pas considérer ces propos comme « représentatifs ». En effet, pas plus à l'UQAM qu'ailleurs, les personnes rencontrées ne constituent un échantillon représentatif du corps professoral. Bien qu'on ait cherché à constituer des groupes pluralistes, diversifiés, on ne peut considérer aucun d'eux comme représentatif. Les propos émis traduisent néanmoins des points de vue qui existent, qui s'expriment. L'éventail constitué par ces propos illustre la variété des opinions présentes à l'université, ou dans une université en particulier.

À ce compte-là, les propos exprimés à l'UQAM révèlent assurément la nature des opinions qui ont cours dans le corps professoral de cette institution. Cependant, ils ne révèlent rien des proportions constituées au sein de ce corps professoral par les professeurs qui affichent telle ou telle attitude plutôt que telle ou telle autre. Et pourtant, dans la mesure où certaines constatations, attitudes ou opinions rallient la majorité ou font l'unanimité parmi les personnes rencontrées, on peut conclure qu'elles doivent « dominer » dans l'ensemble de l'institution. Le climat qui domine à l'UQAM peut-il être très différent de celui qu'expriment ces douze professeurs interviewés en décembre 1978, chacun d'eux différant des autres par l'âge, le sexe, la discipline, la formation. . .?

À l'Université de Montréal, neuf professeurs ont été interviewés. Le climat des entrevues contraste fortement avec celui des entrevues complétées dans les autres universités. À l'Université de Montréal, la conversation se situe à un certain niveau d'abstraction ou de généralité : on hésite à recourir à des exemples, à citer des cas, ce qui a été habituel dans les entretiens tenus à l'UQAM, à l'université McGill, à l'université Concordia et à l'université de Sherbrooke. De même, à l'Université de Montréal, on sent que les

personnes interviewées tiennent à choisir leurs mots, à éviter tout propos « déplacé ».

Le climat des propos est caractérisé par une certaine sérénité, une certaine modération, voire même une certaine autocensure. À les lire ou à les écouter, on a l'impression que les motifs de récrimination ou d'amertume, qui paraissent abonder ailleurs, n'existent tout simplement pas dans cette université. Les seuls points négatifs, dans les propos des personnes interviewées à l'université de Montréal, concernent les finances et la bibliothèque, la rigueur des procédures de promotion aux postes d'agrégés, et les délais entraînés dans le processus de prise de décisions par ce qui paraît être une centralisation excessive du pouvoir au sommet de la hiérarchie administrative.

À l'université de Sherbrooke, deux groupes constitués chacun de quatre professeurs furent réunis. Une neuvième personne a accordé une entrevue individuelle.

Sans manifester la même agressivité, ni le même degré d'amertume que leurs collègues de l'UQAM, les professeurs interviewés à l'université de Sherbrooke ont exprimé de nombreux points de vue critiques à l'égard des services et des mécanismes auxquels ils ont affaire. C'est toutefois une attitude de lassitude, de résignation qui domine dans les propos de ces professeurs.

Bien différente est l'atmosphère des réunions tenues avec des professeurs de l'université Concordia. À Concordia, la caractéristique des réunions, c'est la diversité des propos qui y sont tenus et des attitudes qui y sont affichées. Onze professeurs y ont été interviewés, en cinq réunions distinctes, dont deux entrevues individuelles. Chacun des trois groupes de trois personnes était composé de manière à fournir une multiplicité d'expériences, malgré une certaine uniformité quant à l'âge ou au rang universitaire.

La division de l'université Concordia en deux campus paraît être une préoccupation fort répandue, en raison des complications qu'elle entraîne apparemment dans une quantité d'affaires, déjà insatisfaisantes dans bien des cas, tout comme dans les autres universités dites de « taille moyenne ».

À l'université McGill, le climat des entretiens rappelle à la fois celui de l'université de Montréal, du fait que plusieurs professeurs interviewés ont préféré prendre un ton modéré, mesuré, pour parler au niveau des généralités, et celui de l'université Concordia, en raison de la variété des points de vue exprimés. À l'université McGill, on trouve également beaucoup d'agressivité à l'endroit de la hiérarchie.

Au total, seize personnes ont été interviewées dans cette université là le groupe le plus considérable et le plus diversifié. C'est sans doute aussi le groupe le plus « intéressant » des professeurs interviewés à l'UQAM en ce sens que la lecture du compte rendu des entretiens tenus à l'université McGill et à l'UQAM suffirait à donner une vue d'ensemble, que la lecture du compte rendu des réunions tenues dans les autres institutions ne viendrait que colorer de teintes « locales », moins complètes ou plus légères.

2. Les points de vue

a) À propos des rapports entre les professeurs et les « services »

Dans l'ensemble, les participants aux tables rondes ont montré beaucoup d'insatisfaction à l'égard des services de soutien auxquels les professeurs doivent avoir recours afin d'accomplir leurs tâches.

Les services les plus critiqués sont les bibliothèques et les bureaux de « personnel ». Ces services s'attirent partout des reproches sévères, très sévères même.

Les seuls services qui suscitent, partout où ils existent, une satisfaction unanime sont les secrétariats de la recherche et les bureaux de conseillers pédagogiques.

C'est à l'UQAM que les participants aux tables rondes ont été les plus virulents à l'égard des services de soutien. Leurs insatisfactions s'adressaient d'abord à la bibliothèque et aux services de polycopie. Elles visaient également le bureau du personnel, le service des finances, le service des achats, le service de l'audio-visuel, le stationnement, le régistrariat, le décanant de la gestion universitaire, la cafétéria. . .

b) À propos de la prise des décisions

Il y a quasi-unanimité, partout, pour reconnaître que les assemblées départementales jouissent d'une assez grande autonomie : il leur appartient de répartir le travail entre leurs membres, de répartir les fonds départementaux, etc. Elles recommandent les engagements et les promotions de professeurs, les autorités supérieures n'ayant en général qu'un pouvoir de veto, encore que la création ou l'abolition des postes relève des autorités supérieures. Il n'y a presque personne qui se plaigne d'un manque d'autonomie des assemblées, non plus que d'un excès de responsabilités. Autrement dit, dans l'ensemble de ce point de vue, les propos enregistrés reflètent un certain niveau de satisfaction.

Il y a également quasi-unanimité, partout, pour reconnaître que le professeur est « seul maître » à l'intérieur de sa salle de cours : il fait ce qu'il veut dans son cours, la seule exigence étant qu'il produise un *syllabus* au début et des relevés de notes à la fin, assurant entre ces deux moments suffisamment de « présence » et de « compétence » pour éviter une rébellion chez ses étudiants. Le professeur est également tout à fait « maître de son temps » en dehors de la salle de cours, la seule contrainte étant de participer minimalement aux réunions consultatives qui abondent et de publier de temps en temps de quoi satisfaire la curiosité de ses pairs et des autorités supérieures qui pourraient s'interroger. . .

Il y a finalement quasi-unanimité, partout, pour dire que la bureaucratisation de l'université est excessive, que la centralisation est croissante, que les contrôles et les paperasses se multiplient, que les consultations à propos de tout sont innombrables et fictives. . . On s'en prend aux procédures relatives à l'agrégation, là où elles existent, aux procédures relatives à l'adoption ou à la modification des programmes d'enseignement, à l'embauche et à l'affectation des personnels de soutien, aux allocations d'équipements, de locaux, de matériel. . .

Finalement, ce qui transparaît des propos enregistrés, c'est qu'on est insatisfait, à peu près partout, de la façon dont sont prises les décisions qui concernent ce qu'on appelle les « services ». On trouve que du point de vue des « espaces et équipement », l'université est gérée en fonction des concierges (balayeurs, gardiens, etc.), et non en fonction de l'enseignement et de la recherche.

Les points de vue varient toutefois en ce qui concerne le niveau idéal où situer le pouvoir de décision, dans les matières qui ne relèvent pas déjà des professeurs individuels ou des assemblées départementales.

Les points de vue varient également en ce qui concerne le processus idéal qui devrait être suivi dans la prise des décisions. Certains jugent qu'il y a abus de consultations. D'autres estiment qu'il n'y en a pas assez. Certains préconisent une décentralisation au niveau départemental, d'autres se contenteraient d'une décentralisation en faveur des facultés.

Dans l'ensemble néanmoins, la tendance est à l'apathie : « pourvu qu'on me laisse tranquille et que j'aie ce qu'il faut pour ma recherche! », tel est le thème dominant.

De même, l'ignorance affichée par une majorité des professeurs interviewés, à l'égard des mécanismes de prise de décision et à l'égard des contraintes qui s'exercent sur la prise de décisions qui échappent à l'autorité des assemblées départementales, laisse conclure que, *pour la plupart, leur univers, c'est leur département*.

c) À propos des tâches des professeurs

Les personnes interviewées s'accordent à dire que les professeurs d'université ont un horaire lourd, une charge de travail considérable, des tâches très variées. On estime que le professeur qui se donne à son enseignement pourrait ne faire que cela, s'occupant jour et nuit à l'année longue. Celui qui voudrait se donner uniquement à la recherche aurait de quoi occuper toutes ses soirées et fins de semaines. Ce n'est pas le travail qui manque.

Mais, dans l'ensemble, ce travail est une option individuelle du professeur et, de ce fait, il a toutes les chances d'être accompli avec enthousiasme et dévotion. En effet, les intervenants le reconnaissent de façon quasi unanime : les professeurs d'université jouissent d'une grande liberté dans le choix de leurs tâches et dans l'organisation de leur temps.

Le contrôle qui s'exerce sur les professeurs d'université paraît assez informel, à l'intérieur de balises telles que l'administration des cours, la participation minimale aux organes consultatifs, la satisfaction des exigences établies aux fins d'agrégation.

Mais ces contrôles informels, exercés par les pairs notamment, et dans le cadres de rapports interpersonnels surtout, posent pourtant de nombreux problèmes, car la plupart des professeurs se sentent tiraillés par les sollicitations concurrentes dont ils sont l'objet. On attend d'eux, en effet, une performance élevée comme enseignants, comme chercheurs, comme collaborateurs administratifs et comme personnes-ressources au service de la collectivité. Pour répondre adéquatement à toutes ces sollicitations, il faut, répète-t-on, se multiplier. Parfois, les tensions que suscitent les sollicitations concurrentes mènent des individus jusqu'au surmenage ou, à l'autre extrême, jusqu'au « démissions morales ».

Quelques allusions ont été formulées à propos du problème très particulier posé par certaines formes de « service à la collectivité », notamment le militantisme et, à un autre extrême, la consultation-expertise rétribuée. Dans un cas comme dans l'autre, divers excès semblent déplorables.

d) À propos de la carrière des professeurs

La question des critères d'embauche, de promotion, voire d'évaluation périodique, préoccupe beaucoup les professeurs interviewés. Il n'y a pourtant pas unanimité, sauf pour affirmer qu'il est opportun d'agir avec *souplesse*.

Certains reconnaissent que la permanence est assurée à qui veut bien la désirer, puisque, une fois entré dans une équipe, le professeur qui assure une performance normale ne saurait être inquiété. On s'interroge pourtant sur la signification de cette permanence : si tous les professeurs ont la permanence, c'est un peu comme si aucun ne l'avait! Quelques-uns vont même jusqu'à suggérer qu'elle soit accordée aux « plus méritants » seulement, et que l'on évite de combler tous les postes avec des « permanents ».

Beaucoup estiment excessive la volonté de ne recruter que des docteurs dans le corps professoral, volonté partagée par plusieurs néanmoins. Quelques-uns croient que l'expérience devrait compenser l'absence d'un diplôme de troisième cycle. D'autres pensent, au contraire, que rien ne saurait compenser une préparation adéquate à la pédagogie universitaire, pas même le doctorat...

À l'Université McGill et à l'Université de Montréal, plusieurs personnes ont critiqué la lourdeur des procédures d'agrégation, dont on dit qu'elles sont excessives, formalistes.

e) À propos des rapports entre les professeurs et les étudiants

Les professeurs interviewés ont eu peu de chose à dire sur les rapports qu'ils entretiennent avec les étudiants : ces rapports, selon eux, sont bons, voire excellents.

Toutefois, d'un point de vue d'action collective, les professeurs estiment que la masse des étudiants est devenue plus conservatrice que les professeurs eux-mêmes. On pense que la minorité des étudiants qui continuent à militer en faveur de changements a compris son impuissance en face des institutions et on croit qu'elle cherche des enjeux plus immédiats, plus quotidiens, au niveau des salles de cours ou des assemblées départementales, plutôt qu'au niveau des assemblées universitaires ou des conseils d'administration.

f) À propos de l'insertion du professeur d'université dans la société

Beaucoup de professeurs voient la question de l'insertion de leurs collègues dans la société sous l'angle du militantisme bénévole, mais gratifiant, ou sous l'angle du travail supplémentaire rémunéré à titre d'expert-consultant. Certains approuvent ce type d'engagement à l'extérieur de l'université et estiment que les abus sont tellement rares qu'il ne faut pas chercher à réglementer le « travail à l'extérieur ». D'autres considèrent, au contraire, que le type d'engagement présente deux principaux dangers : d'abord celui d'influencer indûment ceux qui font confiance aux « experts » sans savoir que ces derniers n'hésitent pas à quitter le champ de leur compé-

tence; ensuite celui de réduire au minimum les prestations dues aux étudiants de leur université.

Les points de vue exprimés sur ce sujet sont toutefois plutôt nuancés, les intervenants soulignant la difficulté de bien démarquer les situations.

Quelques-uns des professeurs interrogés estiment que la liaison qu'ils ont avec la société est, dans une large mesure, encadrée par la « pratique professionnelle » et les « corporations, collèges ou associations » autorisés à la surveiller. Le poids des organisations professionnelles sur les programmes a été « très grand » : les programmes de comptabilité, de droit, de chimie, de médecine, voire même de travail social, ont été signalés à ce propos. Seule une minorité des professeurs qui ont parlé de l'influence des corporations sur les programmes l'ont fait pour s'en plaindre. La chose est plutôt perçue comme un fait, tout simplement.

Une demi-douzaine de professeurs ont perçu la question de l'insertion du professeur d'université dans la société sous l'angle de la contribution que l'enseignement et la recherche constituent pour la société. Qu'est-ce que l'enseignement apporte aux étudiants, à la société? Quelle est la pertinence, quelle est l'utilité de l'enseignement et de la recherche?

Deux ou trois personnes ont en outre parlé de leurs relations sociales, en dehors des murs de l'université, soit avec leurs étudiants soit avec d'autres catégories de gens.

Dans l'ensemble, les propos formulés sur le thème de l'« insertion sociale » du professeur d'université révèlent, par les silences qui les accompagnent autant que par leur contenu, que la plupart des professeurs vivent presque exclusivement une carrière d'enseignant et de chercheur, et que, pour la plupart, la dimension « sociale » de leurs fonctions passe par l'accomplissement des tâches spécialisées qu'ils ont à assumer à l'intérieur même de l'université. Même si les professeurs de droit, de relations industrielles ou de nombreuses disciplines reconnues au sens du code des professions, paraissent fort actifs à l'extérieur de l'université à titre d'experts-consultants, il demeure que la majorité des professeurs sont rattachés à des disciplines dont on n'attend pas qu'elles donnent naissance à des experts-consultants.

g) À propos de la syndicalisation des professeurs d'université

Sur le thème de la syndicalisation, le contraste est fort marqué : d'un côté, les professeurs des institutions dites de langue française; de l'autre, les professeurs des universités McGill et Concordia.

Dans ces deux dernières universités, la plupart des intervenants se sont dits défavorables, opposés même, à la syndicalisation des professeurs d'université. Les arguments opposés à la syndicalisation sont nombreux et articulées.

Quelques-uns des professeurs interviewés à McGill et à Concordia s'affichent, au contraire, « pro-syndicat ». Ils croient la syndicalisation inévitable. Ils la voient comme la solution à la bureaucratisation croissante de l'université : la syndicalisation, sans freiner la bureaucratisation, lui oppose un nouveau pouvoir, dont les professeurs ont besoin pour remplacer celui dont ils jouissaient à l'époque où les « universitaires » (c'est-à-dire les professeurs eux-mêmes) géraient encore l'université.

Dans les universités de langue française, personne n'a évoqué l'idée d'un retour au passé. Il y a unanimité quant au constat que le syndicalisme des professeurs d'université est maintenant établi pour rester.

On s'accorde à dire que les syndicats de professeurs ont eu plusieurs utilités : clarification des rapports, réduction des ambiguïtés, des incertitudes, de l'arbitraire. On reconnaît qu'ils constituent un pouvoir qui fait échec à la bureaucratie anonyme, bureaucratie insensible, méprisante et incompétente selon la plupart, qui s'est emparée des centres de coordination, de contrôle et de planification dans le milieu universitaire.

Par contre, plusieurs regrettent le fait que les conventions collectives, en simplifiant, clarifiant et standardisant les choses, contribuent à la rigidité institutionnelle.

Quelques professeurs ont fait état des tensions que suscitent les activités militantes

de personnes qui utilisent le syndicat comme un levier pour des ambitions particulières. D'autres ont regretté l'apathie de la majorité.

h) En résumé

La richesse des propos tenus lors des réunions organisées en décembre 1978 ne devrait pas être évaluée à partir de ce simple et trop court résumé. Ce résumé ne retient que quelques grands points. Il y a eu énormément de plaintes formulées à l'égard des services et des processus de prise de décisions, par exemple. On ne saurait les énumérer dans ce domaine et, pourtant, il est important d'en faire état. De toute évidence, les professeurs d'université au Québec doivent se battre, littéralement, avec les « gardiens » des équipements destinés à l'enseignement, ces derniers ayant tendance à se considérer eux-mêmes comme les propriétaires de ces équipements et comme les seuls bons juges de leur utilisation : c'est, du moins, ce qui ressort des propos tenus sur le sujet.

L'abus des consultations fictives enrage les professeurs, qui non seulement y consacrent des heures qu'ils auraient préféré donner à l'enseignement et à la recherche, mais encore y trouvent des raisons supplémentaires d'amertune et de méfiance à l'égard des « sommets du pouvoir ou de la hiérarchie ». Un concours bidon pour le choix d'un doyen, vice-recteur ou recteur, déjà recruté en fait, sème apparemment la désillusion; or, de tels concours paraissent de règle! Des opérations de révision de programmes, dont on sait pertinemment qu'elle ne peuvent pas mener à la révision souhaitée, sont lancées chaque année, au coût d'énergies considérables, alors que les initiatives de réforme émanant de la base, inspirées par les problèmes locaux et immédiats, s'enlisent dans les procédures chaque fois qu'elles sont exprimées. . . L'impression qui se dégage des propos tenus en décembre 1978 est la suivante: *les professeurs en ont assez; ils veulent la décentralisation optimale, soit au niveau des départements, soit au niveau des facultés, et la réduction de la bureaucratie.*

Les professeurs, dans l'ensemble, ne s'en prennent finalement qu'aux structures et aux procédures. Leur analyse de la réalité, pour le reste, est ou paraît fort empirique, nuancée même. Ainsi, ce qu'on appelle la contrainte budgétaire paraît assumée avec sérénité par la quasi-totalité : on admet et on accepte les limites financières, mais on condamne le gaspillage imposé par ce qui paraît une gestion inadaptée, trop centralisée, mal informée, trop hiérarchisée, trop axée sur les procédures. De même, dans les propos tenus, l'activité d'un professeur d'université s'étend à l'année longue, sept jours par semaine, y compris en soirée : les professeurs d'université font toutes sortes de choses, mais selon ce qui a été dit, ils n'arrêtent pas de travailler, *leur travail étant un choix, un choix qui contribue à soutenir la dévotion avec laquelle ils agissent. . .*

3. Les propos

Dans cette troisième partie sont reproduits *verbatim* certains propos tenus lors des rencontres. Le Comité a cru intéressant de rapporter ces propos, en guise d'illustration des points de vue résumés dans la partie précédente.

a) À propos des rapports entre les professeurs et les « services »

— . . . le service de la recherche, je suis d'accord [excellent]; le personnel, il faudrait que je revienne là-dessus; le service pédagogique, je pense que c'est excellent . . . le service des sports aussi. Mais le service des finances, je pense que c'est de notoriété publique, c'est à peu près ce qu'il y a de pire à l'université.

— . . . service de la recherche, il n'y a pas de problème, mais il y a des problèmes, même assez importants, avec le service du personnel. . . C'est plus long et plus difficile d'engager un assistant de recherche, même pour $500, que d'engager un professeur titulaire. C'est incroyable, la paperasse!

— . . . [un exemple] parmi les très nombreux exemples dont j'ai été témoin. . . [l'exemple est exposé] . . . Le mépris, ça ne veut pas seulement dire : insulter quelqu'un. Cela veut dire [considérer que des gens] ne sont pas assez importants [pour qu'on fasse un effort pour eux], c'est se dire : . . . ce ne sont que des employés. . .

— . . . they [the university bureaucrats] have been killing the university, in terms of what everybody thought it was.

— . . . moi, j'ai affaire dans plusieurs bibliothèques et, chose invraisemblable, j'ai onze ou douze cartes de bibliothèque. Chaque bibliothèque a sa carte différente, son système de classification différent. Voilà : c'est une décentralisation mal foutue [pour les bibliothèques].

— . . . moi, j'ai surtout des expériences avec la bibliothèque : notre bibliothèque à nous est pratiquement inutilisable [exemples].

— What I would like to see happen in Quebec, particularly in the city of Montreal, is greater collaboration among the university libraries, so that we don't purchase books indiscriminately . . . the library is one of the real problems . . . space is a nightmare for office space.

— . . . des fois, on est dans une classe avec une immense colonne en plein milieu et on ne voit pas nos étudiants . . . il n'y a pas de locaux, pas de salon pour les professeurs . . . les étudiants n'ont même pas de chaises [quand ils viennent à la porte des bureaux] ils s'assoient par terre. . .

— . . . room bookings is a disaster. Last week twice I came to give a lecture in a room that was booked for me for the year and found somebody else in there.

— Des tableaux noirs! Pour se faire installer des tableaux, ça a été un roman terrible. Ça a pris trois ans pour avoir des tableaux. . . [suit une explication, qui se termine ainsi :] On te considère comme un gars qui a des caprices, parce que. . .

— . . . il faut arriver [en classe] deux heures avant le cours pour [être sûr que tout va fonctionner au moment voulu]. . .

b) À propos de la prise des décisions

— Eh bien! les gars, chez nous, n'ont jamais rencontré, jamais vu un vice-recteur. . . Si tu passais par-dessus ton doyen pour aller voir directement le vice-recteur, il y aurait des rebondissements! Même le vice-recteur te dirait : « Ton doyen est-il au courant? » Non! il y a un respect des échelons, ici, qui est très fort.

— . . . too much bureaucracy. . . If we had a committee of three that decides to bring in a speaker, there would be six others who would scream « why did you bring this speaker : democracy has not been served ». They therefore get involved in pretty little things . . . there is a little too much power there given to individual departments.

— . . . je dirais simplement qu'avec la faculté les rapports semblent bons dans la mesure où la faculté peut être autonome sur tel ou tel point. Le grand problème me semble la trop grande centralisation, centralisation du pouvoir de décision dans tous les domaines.

— Departmental autonomy has been, has become eroded in the last few years . . . through budgetary policies [an example is given related to the cost of inviting candidates for interviews, and marching salary expectations of the best candidate].

— . . . l'aspect créateur de nos programmes a été complètement tué quand on a enlevé l'autonomie modulaire.

— Depuis ces dernières années, le grand souci de la part de l'administration, c'est de s'approcher du corps professoral et j'ai l'impression qu'on me demande parfois mon opinion quand on a une décision à formuler. C'est aussi simple que ça. [Les départements] ont passablement d'autonomie. . .

— For most decisions, it's the department that makes the primary decision; the only exception is for promotion to full professor in which case there is a university wide committee.

— Pour moi, l'idéal serait . . . des consultations quotidiennes à l'intérieur de règlements qui seraient moins contraignants et plus décentralisés . . . mais il faut penser que, quand le professeur participe [à la prise des décisions], il [est moins disponible] à la vie départementale et notamment à la recherche. Mais on donne des délais tellement courts que finalement il n'y en a pas de consultation. . . La consultation n'est qu'apparente. C'est très facile de saisir le jeu de la consultation, mais de ne pas en respecter le principe simplement en fixant des délais de consultation trop courts.

— Il y a des myriades de comités . . . leurs décisions s'annulent.

— Je dirais qu'on a des consultations illusoires et que le pouvoir est concentré dans les mains de certaines personnes qui n'hésitent pas à en abuser.

— « If you scratch my back then I'll scratch yours. » And we come to the very strange situation where you have to go to [the dean] and say : « Look : my colleagues are not being fair. What can you do? »

— C'est clair que pour nous, c'est « en haut » qu'est le problème. Ce n'est pas ici. Les vrais patrons sont au ministère ou au siège social.

— . . . exactly what I want allowed : to get along with the job, left alone.

c) À propos des tâches des professeurs

— . . . l'autre jour, je me suis mis à noter tout ce qu'on faisait et qui n'était pas « inscrit » . . . [il faut] accueillir les étudiants qui veulent te voir pour toutes sortes de choses. . . [il y a] la recherche . . . cela implique des rencontres, des lettres, tout un aspect « administration » pour avoir des subventions de recherche. . . [il y a] les choix de thèse . . . les lectures de thèses . . . et c'est très inégal [inégalement réparti] parce qu'il y a des professeurs qui en ont, d'autres qui n'en ont pas. . . Il y a aussi toute la question des consultations : c'est relié plus ou moins, mais ce n'est jamais comptabilisé. Et les réunions . . . des assemblées départementales, des assemblés de module . . . tout ça, à mon avis, c'est beaucoup plus lourd que l'apparence.

— Tout le monde a des tâches administratives. Il y a des comités et des sous-comités et des sous-sous-comités. . .

— I think my colleagues on the whole are very hardworking people. . . [but] too much time [is] spent on unproductive committee work . . . there are people who live sitting on committees. . . [and force others to do the same] to spend endless hours chasing themselves around in a circle.

— In most cases, for faculty members who are open to receiving students, who teach large course, there is pratically no time left for research, so : the research is really carried out during the summer months and during sabbatical leaves.

— . . . speaking of consulting, it is possibly becoming a fourth task of university professors. . .

— Il y aurait tout un travail énorme à faire en termes de pédagogie universitaire, mais je n'ai pas encore vu grand-chose se faire. . .

— Moi, je donne un cours à un groupe de femmes d'un quartier. . . C'est un cours qui n'est pas comptabilisé [dans ma tâche] . . . ça m'a pris plusieurs fins de semaines et beaucoup de temps et ça n'est pas comptabilisé dans ma tâche. . .

d) À propos de la carrière des professeurs

— Les exigences d'accès [à la carrière] un peu classiques sont toujours [là] . . . on s'est battu durant de nombreuses années et je dois dire que ça a valu la peine puisque nous avons obtenu que jusqu'à 25% des professeurs puissent être recrutés sur une base de maîtrise et d'expérience au lieu de doctorat [suivent des commentaires modérés, satisfaits].

— . . . certains candidats très prometteurs ont été bloqués parce qu'ils n'avaient pas tout à fait terminé leur doctorat et je crois qu'on devrait mettre fin à cette rigidité. Prenez des domaines comme l'histoire du mouvement ouvrier canadien : des docteurs là-dedans il n'y en a pas. Vous allez alors engager quelqu'un spécialisé en histoire traditionnelle qui a le doctorat. Par contre, vous allez engager des chargés de cours. . . Si bien que les secteurs les plus dynamiques sont « entre les mains » de chargés de cours qui n'ont ni le salaire, ni l'expérience de sorte que l'aspect « université critique », à mon avis, c'est en contradiction avec les critères d'embauche qui sont aussi rigides.

— L'exigence du doctorat, pour moi, est une exigence minimale dans une université. . . les exigences me paraissent des exigences normales; elles ne me paraissent pas exagérées.

— L'accès à la carrière, ça a été un accès centré sur la recherche; le seul critère, c'était le diplôme ou l'expérience, ce qui amène des difficultés énormes. . . dans l'enseignement. . . [car] il n'est pas formé [pour] l'enseignement.

— It was easier to get promoted, ten or twenty years ago. We now live in an absolute jungle as far as career patterns are concerned.

— How do you move ahead? Be willing to accept an administrative post, the easiest and best way. [Also] you have to be visible to the people who are making the decision. . . so, of the three tasks, teaching is the least important, the least recognized in terms of promotion.

— It is very difficult to get rid of a person who is obviously inadequate. I don't think this is just a procedural question : it is a matter of just administrating or faculty courage, to take a stand about one of your own colleagues. . . sometimes also it is a failure of administrative decision earlier on at the level of the department at a much earlier point in their career.

— The only time I see many of my colleagues is at departmental meetings [occasions are rare because everybody has a tight schedule, we are in a large city where we disperse, we dont even have a coffee room].

e) À propos des rapports entre les professeurs et les étudiants

— Ça change tellement vite que, quand on parle des rapports avec les étudiants, il faut voir que cela dure deux mois, en fin de compte.

— Je pense qu'au niveau des départements, les étudiants peuvent jouer un rôle peut-être plus réel, plus concret. Ils peuvent être associés à des processus de décision. . .

— . . . now the student has pretty well opted out of anything within the university. . . [as well as] outside. . .

— . . . je pense, pour ma part, que dans certains départements les étudiants ont beaucoup trop de pouvoir et, en plus, les professeurs n'ont pas le choix.

— Moi, j'ai toujours enseigné de 5 à 8; j'ai donc plus d'étudiants qui travaillent. . . en ce sens-là, ça nous ramène a des choses plus pratiques.

— relations with students are very relaxed, very informal. . .

— Moi, je voudrais dire que nous on pense : on est plus radical que les étudiants; les étudiants sont plus conservateurs.

f) À propos de l'insertion du professeur d'université dans la société

— L'insertion [d'un professeur] dans la société. . . sera très variable. . . il n'est pas dans une tour d'ivoire.

— . . . nous, en sciences humaines, la consultation-expertise, on voit ça d'un très mauvais œil que certains collègues dans d'autres départements puissent ajouter à leur revenu par des consultations auprès d'organismes rénumérateurs qui les détournent de leur tâche universitaire. . . Nous, en sciences humaines, on est porté à être sévère sur le genre d'activités. Elles devraient disparaître complètement ou, plutôt, se poursuivre dans les cadres définis par le service à la collectivité, mais sans être laissées à l'initiative individuelle.

— Je pense que l'engagement social peut être dangereux dans la mesure où on apporte avec soi une réputation d'universitaire, mais où on joue un jeu politique en étant prêt à ne pas aborder les deux côtés d'un débat. . . alors qu'on est prêt à s'engager politiquement sans vraiment présenter tout ce qu'on sait. . .

— The corporation who nominally is supposed to ensure quality of work will only move against one of its members if he has been convicted of a crime.

— La consultation, l'expertise, c'est important. . . c'est gratifiant. Tout le monde accepte ça comme faisant partie du jeu. . . il y a une relation étroite entre le nombre de contrats qu'un professeur peut avoir et son acceptation du statu quo politique.

— You tend to lose status when you start making noise about problems that you are not a real expert in.

— Social relationships are always very difficult in universities because we are always the smart ones and the guy next door is always a lunatic. . . it is full of pathology and paranoia. . .

g) À propos de la syndicalisation des professeurs d'université

— I am a stubborn mule about syndicalism of professors. I think it is ridiculous, it distorts the picture of what a university really is. . . you can't take professors away and still have a university [but anything else can be taken away and if professors stay you still have a university].

— I don't consider the university a factory, with two poles, the workers and the boss. . . the only thing they managed to achieve is to polarize the scientific community into these two groups and then you have the normal confrontation on a yearly basis.

— I do not accept the view that universities are different from industries. I have a contract. . . the basic structure between employees and employers is not so terribly different.

— I was one of three faculty members supporting the idea of a union and I am completely the other way right now.

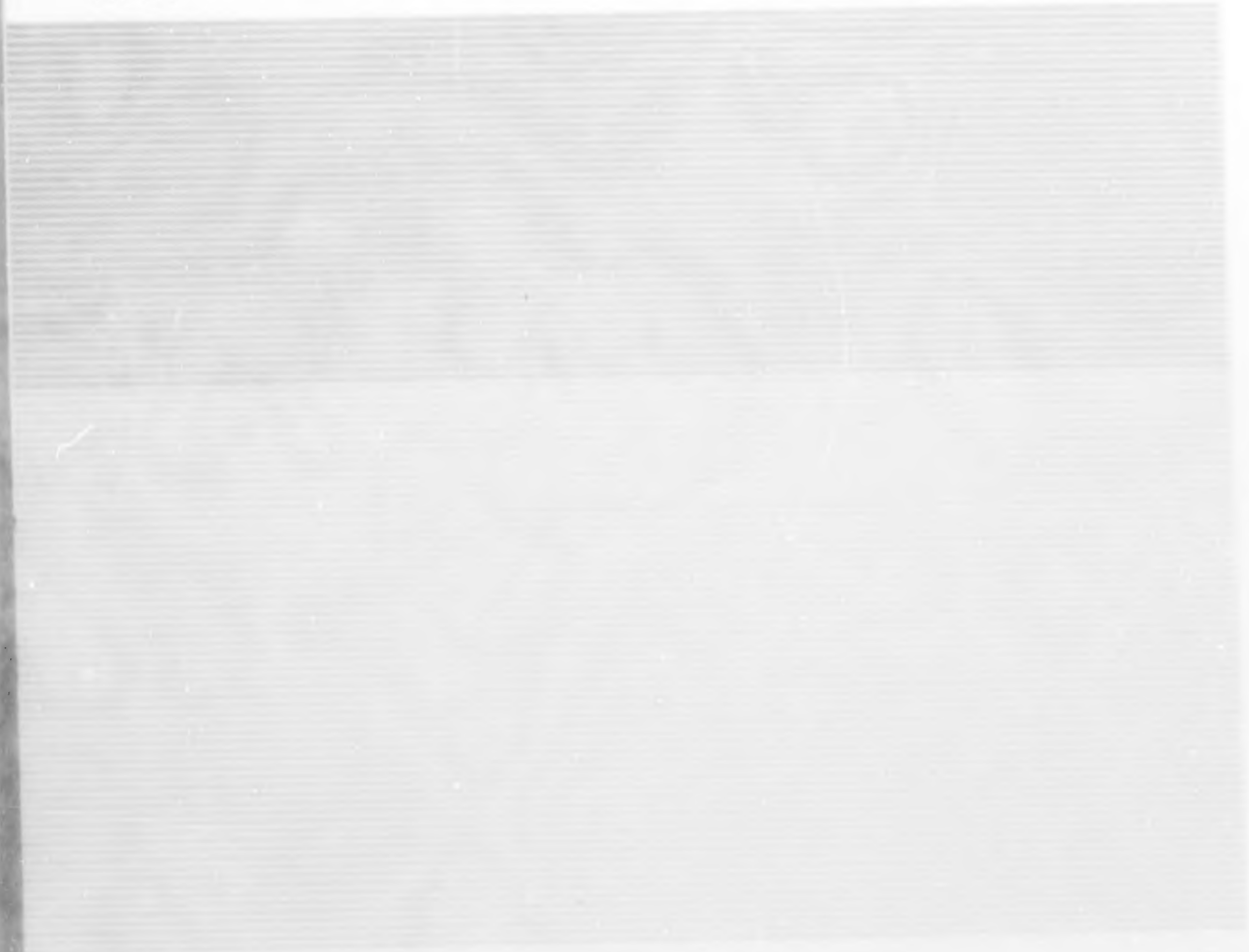
— J'ai eu à travailler dans le syndicat. . . le syndicalisme est devenu une donnée dans l'université. . . Le phénomène du syndicalisme est parallèle à l'acroissement de l'université. . . on a peur des conflits. . . on cherchera le plus possible, disons, à composer et peut-être au détriment de véritables solutions. . .

— Le syndicat en entrant et en imposant par son poids une convention collective, nécessairement, amène l'université et les universitaires, les membres du syndicat, à rationaliser leurs activités, à préciser leurs tâches, à éliminer une grande part d'arbitraire qu'il y avait. . .

— Ce que le syndicalisme a apporté de meilleur, c'est sûrement une clarification des relations entre les professeurs et l'administration.

— Le syndicalisme universitaire ne peut pas être analogue au syndicalisme du secteur industriel ou, là, il y a vraiment des patrons et syndicats qui sont en opposition. . .

— . . . les départements se sont rigidifiés à cause du processus de syndicalisation, et pour le module, cela crée vraiment une sclérose terrible.

— . . . tout syndicat d'enseignants est pris entre deux tendances contradictoires : la tendance au militantisme et la tendance corporatiste.

— Je pense que le syndicat répondait à un besoin. Et ça clarifie les tâches; ça clarifie les relations avec les élèves, pour les enseignants, et pour les administrateurs.